

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

Las Fuerzas Militares en la Colombia Contemporánea (1991-2016) : entre la
Política, la Seguridad y la Defensa

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Olga Lucía Illera Correal

DIRIGIDA POR

Fernando Harto de Vera

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA

ADMINISTRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES



TESIS DOCTORAL

**LAS FUERZAS MILITARES EN LA COLOMBIA CONTEMPORÁNEA (1991-2016): ENTRE LA
POLÍTICA, LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

OLGA LUCÍA ILLERA CORREAL

DIRECTOR

FERNANDO HARTO DE VERA

Madrid 2024

A Marco y Martina, quise un amor eterno... y ustedes llegaron a mi vida.

Son mi razón para seguir cada día.

A Juan, porque en la calle, codo a codo, somos mucho más que dos.

Tabla de contenido

Resumen.....	9
Abstract	10
Siglas y acrónimos	11
Índice de gráficos	15
Índice de figuras	15
Índice de Tablas.....	16
Agradecimientos	17
Introducción.....	18
Capítulo 1 Los estudios sobre las Fuerzas Militares: La construcción del marco de interacciones civiles militares.....	35
1. Las fuerzas militares como objeto de estudio.....	36
1.1. Los conceptos de profesionalismo militar, relaciones civiles militares y controles como esencia de los estudios sobre los militares	41
1.1.1. Más allá del ejercicio de la profesión, el profesionalismo militar	41
1.1.2. La interacción entre lo político y lo militar: la esencia de las relaciones civiles militares.....	48
1.1.2.1. Relación civil militar en el proceso de consolidación democrática: entre la estabilización y otras formas de participación.....	58
1.1.2.2. Los controles sobre las fuerzas militares: como consolidar el poder civil	61
1.2 El contexto latinoamericano y la excepcionalidad colombiana: los militares como eje de la construcción de los Estados y como instituciones en el sistema	68
1.2.1. La aproximación a los estudios militares: entre múltiples variables y dimensiones .	78
1.2.1.1 .Las fuerzas militares como instituciones en el sistema político.....	81
1.3. Los estudios sobre los militares en Colombia: un actor del conflicto interno	85
Capítulo 2 Las Fuerzas militares colombianas: entre la excepcionalidad y el bipartidismo .	105
2. El desarrollo y configuración de las fuerzas militares contemporáneas.....	106
2.1. Los antecedentes: De las milicias reales al Ejército Libertador	108
2.2. La construcción del Ejército Nacional: el fin de la Gran Colombia y la desconfianza a los militares.....	125
2.2.1. Colombia y su nuevo ejército: del santanderismo al bipartidismo.....	133
2.2.2. La intervención militar de Melo: de la desconfianza al diseño de unas fuerzas militares a la medida del bipartidismo.....	141
2.3 La guerra de los mil días: el impulso definitivo a la construcción de fuerzas militares nacionales.....	161
2.4. La profesionalización militar: las misiones extranjeras	173
2.5. El diseño de las Fuerzas armadas: estructuras para la seguridad interna	187
2.5.1. Conflicto con Perú: Defensa como propósito nacional.....	189

2.6. El fortalecimiento de la cooperación con los Estados Unidos y el contexto internacional como fuente de inestabilidad civil militar.....	200
2.6.1. Del asesinato de Gaitán, la Violencia y la policía política: los militares y la seguridad interna.....	208
2.6.2. La guerra de Corea: el Batallón Colombia, el fortalecimiento de la cooperación militar estadounidense y el anticomunismo.....	214
Conclusiones.....	223
Capítulo 3 Relaciones civiles militares en Colombia: Del gobierno de Rojas, los ruidos de sables y las expresiones de militares ante la paz y el conflicto.....	227
3.Las relaciones civiles militares en Colombia en el siglo XX.....	230
3.1. Los ruidos de sables: como expresión de inconformidad.....	233
3.1.1. El cuartelazo de Pasto 10 de Julio de 1944 y el inicio de la inestabilidad civil-militar.....	235
3.2. El gobierno de Rojas Pinilla: ¿gobierno militar, personal o nuevo proyecto político?....	239
3.3. El pacto del Teatro Patria: recíproco respeto o esferas de acción separadas entre el gobierno y las fuerzas militares, un dilema para la atención del conflicto interno.....	255
3.3.1. La seguridad y la defensa para los militares, los políticos a la política.....	269
3.3.2. El conflicto armado interno y la lucha antinarcoóticos versus los roles tradicionales: un redimensionamiento de las capacidades militares.....	273
3.3.3. La toma y recuperación del Palacio de Justicia: crisis de las relaciones civiles-militares.....	279
3.3.4.Fuerzas militares en actividades multimisión: la complejidad del conflicto y el desafío para el control civil.....	285
3.4. Entre la paz y la guerra: los aspectos más sensibles de la interacción civil militar contemporánea.....	291
3.5.Los procesos de paz de la década de los noventa: transformación, profesionalización y fortalecimiento militar.....	301
3.5.1.Samper: de la crisis de legitimidad a la ampliación del conflicto y lucha antinarcoóticos.....	304
3.5.2.Pastrana: Plan Colombia, reforma militar y proceso de paz.....	313
3.5.3 El gobierno Uribe: la seguridad democrática y el proceso con las Autodefensas....	323
3.5.4 El proceso de paz de Juan Manuel Santos: la negociación militares y guerrilleros en la mesa.....	329
Conclusiones.....	339
Capítulo 4 La constitución de 1991: los procesos de democratización y el impacto en la profesionalización de las fuerzas militares.....	345
4. Los cambios Constitucionales: la profundización democrática en el marco de las relaciones civiles militares.....	349

4.1. De los civiles en temas de defensa y seguridad: el ministro de defensa y las instituciones de defensa.....	365
4.1.1. De los ministros de defensa	371
4.2. De los controles: lo institucional, la política y la justicia	393
4.3. De lo institucional: Continuidad de la profesionalización militar y las necesidades del conflicto armado	395
4.3.1. Del voto militar y la no deliberancia: apoliticidad y ciudadanía	398
4.3.2. Del servicio militar y la conscripción: la profesionalización de las fuerzas militares	404
4.3.3. De la educación militar: elemento de profesionalización y de contacto con lo civil.	408
4.4. Las políticas de seguridad y defensa: entre la dirección política y la proyección institucional.....	414
4.4.1 De la interacción con la policía: entre la autonomía, la competencia y la complementariedad.....	421
4.4.2. La justicia y el fuero militar	423
Conclusiones.....	433
Capítulo 5 Gasto militar en Colombia: evolución, patrones y desafíos	440
5.1. Las fuerzas militares: percepción de influencia	442
5.2. Las fuerzas militares protagonistas en el presupuesto nacional.....	448
5.2.1. El gasto militar 1950-2022.....	452
5.3. La variación histórica y los enfoques del gasto militar	461
5.3.1 Gasto en defensa en medio de la violencia política y la contención al comunismo (1950-1953).....	461
5.3.2. Gasto en defensa para la consolidación de un aparato militar convencional para enfrentar una amenaza externa (1954-1977).....	462
5.3.3. El gasto en defensa para combatir la insurgencia y el tráfico de drogas (1977-2010).....	464
5.3.4. El gasto en defensa para la paz (2010-2022).....	468
5.3.5. Comparación del gasto militar y el gasto policial.....	469
5.3.6. El peso de la cooperación internacional en el gasto de militar y policial en Colombia ..	471
5.3.7. Comparación internacional del tamaño del gasto en defensa.....	473
Conclusiones generales.....	480
Bibliografía.....	497

Resumen

El trabajo de investigación doctoral titulado "Las Fuerzas Militares en la Colombia Contemporánea (1991-2016): Entre la Política, la Seguridad y la Defensa" se originó a partir de la inquietud sobre la aparente excepcionalidad y baja intervención política de las fuerzas militares colombianas. Su objetivo central es analizar la interacción de estas fuerzas con las dinámicas políticas del país, utilizando el marco de interpretación de las relaciones civiles-militares, con énfasis en la profesionalización y el control civil. Se aborda la formación histórica de las fuerzas militares, identificando hitos y relaciones con civiles, y contextualizando momentos clave que propiciaron su profesionalización. También se examina el impacto de la constitución de 1991 y las transformaciones políticas en las fuerzas militares, considerando que la profundización democrática debería fortalecer el control civil, y en Colombia este ajuste ha coincidido con el crecimiento y fortalecimiento militar.

La investigación parte de las construcciones históricas de mutua desconfianza entre líderes políticos y militares, acentuada por la doctrina Lleras o el pacto de relaciones civiles-militares, que, aunque diseñado para mantener a los militares alejados de la política, ha resultado en la exclusión de los políticos en los temas de seguridad y defensa. Se busca evidenciar que las fuerzas militares colombianas, si bien muestran subordinación al liderazgo civil y evitan intervenciones directas en la política, han adquirido un poder corporativo considerable a través de sus roles en la seguridad interna, y cuentan con mecanismos, tanto formales como informales, para representar sus intereses sin recurrir a influencias directas. De ahí que, pese a no ejercer directamente un rol político, las fuerzas militares colombianas se han constituido en un actor relevante para el sistema social y político.

Palabras claves:

Fuerzas militares, relaciones civiles militares, control político, Constitución de 1991, Colombia, profesionalización militar, intervenciones militares

Abstract

The doctoral research work titled "The Military Forces in Contemporary Colombia (1991-2016): Between Politics, Security, and Defense" originated from concerns about the apparent exceptionality and low political intervention of the Colombian military forces. Its central objective is to analyze the interaction of these forces with the country's political dynamics, using the framework of civil-military relations, with an emphasis on professionalization and civilian control. The historical formation of the military forces is explored in this work, identifying milestones and relationships with civilians, and contextualizing key moments that facilitated their professionalization. The impact of the 1991 constitution and political transformations on the military forces is also presented, considering that democratic deepening should strengthen civilian control, yet in Colombia, this adjustment has coincided with growth and strengthening of the military.

The research is based on historical constructions of mutual distrust between political leaders and the military, accentuated by the Lleras doctrine or the civil-military relations pact, designed to keep the military away from politics but resulting in the exclusion of politicians from security and defense issues. The aim is to demonstrate that the Colombian military forces, while displaying subordination to civilian leadership and avoiding direct political interventions, have acquired a significant corporate power through their roles in internal security. They have formal and informal mechanisms to represent their interests without resorting to direct influences. Therefore, despite not directly playing a political role, the Colombian military forces have become a relevant actor in the social and political system.

Keywords:

Military forces, civil-military relations, political control, 1991 Constitution, Colombia, military professionalization, military interventions.

Siglas y acrónimos

ADM 19	Alianza Democrática
ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
ACORE	Asociación Colombiana de oficiales en retiro de las Fuerzas Militares
ADO	Autodefensa Obrera
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AVIANCA	Aerovías Nacionales de Colombia
CIDENAL	Curso de Información de Defensa Nacional
CAEM	Curso de Altos Estudios Militares
CCAI	Centros de Coordinación y Atención Integral
CEESEDEN	Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales
CGSB	Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CODENAL	Curso de Orientación en Defensa Nacional
COPEPES	Curso de Operaciones Especiales
CUT	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DPS	Departamento de Prosperidad Social
DD.HH.	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
ELN	Ejército de Liberación Nacional

EPL	Ejército Popular de Liberación
ESDEGUE	Escuela Superior de Guerra
ESMIC	Escuela Militar de Cadetes
EMSUB	Escuela Militar de Suboficiales
CEMIL	Centro de Educación Militar
ESCOM	Escuela de Comunicaciones
ESICI	Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia
ESLOG	Escuela de Logística
ENAP	Escuela Naval Almirante Padilla
ENSB	Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla
EFIM	Escuela de Formación Infantería de Marina
EMAVI	Escuela Militar de Aviación
ESUFA	Escuela de suboficiales fuerza aeroespacial colombiana
EPFAC	Escuela de posgrados fuerza aeroespacial colombiana
ERG	Ejército Revolucionario Guevarista
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FNUOS	Fuerza de Naciones Unidas de Observación de la Separación del Golán
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
GSED	Grupo Social y Empresarial de la Defensa
QL	Guerrilla Indigenista Quintín Lame
INA	Instituto Nacional de Abastecimiento
INDUMIL	Industria Militar
JID	Junta Interamericana de Defensa
JEP	Justicia Especial para la Paz

M-19	Movimiento 19 de abril
MAS	Muerte a Secuestradores
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental
MINUSCA	Misión Multidimensional Integrada de la estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana
MINUSMA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
ODHDIH	Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONUVR	Organismo para la Vigilancia de la Tregua en Sinaí
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PSD	Política de Seguridad Democrática
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SATENA	Servicio Aéreo a Territorios Nacionales
SCADTA	Sociedad Colombo-Americana de Transportes Aéreos
SENDAS	Secretariado de Acción Social y de Protección a los niños
SICOE	Sistema de Información del Centro de Operaciones del Ejército
UFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz en Chipre
UNAMID	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

UNMOGIP	Grupo de Observadores militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán
UNIMIL	Misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo
UNMISS	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur
UNISFA	Fuerza provisional de seguridad de las Naciones Unidas para Abyei
UP	Unión Patriótica

Índice de gráficos

Gráfico 1 Dimensiones del control civil.....	56
Gráfico 2 ¿Quién tiene más poder? -respuesta los militares.....	442
Gráfico 3 ¿Quién tiene más poder en Colombia? primera mención	443
Gráfico 4 Confianza en las Fuerzas Armadas- Colombia.....	445
Gráfico 5 Confianza en el presidente	447
Gráfico 6 Gasto militar (GM) y gasto de policía (GP) sobre Producto Interno bruto (PIB), Colombia, 1950-2022	454
Gráfico 7 Comparativo entre el gasto militar per cápita y aumento del gasto previsto según inflación anual, Colombia, 1990-2022, \$ pesos colombianos corrientes	456
Gráfico 8 Distribución del presupuesto por tipo de gasto, Colombia, 1990, 2000, 2010 y 2020	458
Gráfico 9 Pie de fuerza Fuerzas Militares (FFMM): número total de soldados, soldados por 100,000 habitantes y soldados por 1,000 km2, Colombia, 1962-2023.....	460
Gráfico 10 Comparación de recursos del presupuesto colombiano y la cooperación de los Estados Unidos asignados al sector defensa y seguridad, 2000 – 2021 en \$us millones de dólares constantes.	472
Gráfico 11 Tamaño de las fuerzas militares de América Latina y el Caribe, soldados x 100,000 habitantes, 2017 y 2023.....	474
Gráfico 12 Tamaño de las fuerzas militares de América Latina y el Caribe, soldados x 100 km2, 2017 y 2023.....	475
Gráfico 13 Gasto en defensa sobre Producto Interno bruto, países de América Latina y el Caribe, 1990-2022.	477
Gráfico 14 Gasto militar en América Latina por Producto Interno Bruto (PIB) y Gasto General de la Nación (GGN), 2017 y 2022.	478

Índice de figuras

Ilustración 1 Al bravo y denodado defensor de la Patria.....	148147
Ilustración 2 Los Voluntarios	1582
Ilustración 3 zona de seguridad hemisférica.....	20107

Índice de Tablas

Tabla 1 Número de golpes de estado en algunos países de América Latina desde 1930 a 1990	69
Tabla 2 Misiones y operaciones: alcance y ubicación	75
Tabla 3 Misiones y control civil	76
Tabla 4 Misiones fuerzas militares colombianas y control civil	299
Tabla 5 Comparativo Constitución 1886 y 1991 en temas de Fuerzas Militares	3556
Tabla 6 Poder militar: evaluando el progreso y las relaciones cívico-militares en fases democráticas	3590
Tabla 7 Fase del progreso democrático y las relaciones cívico-militares en Colombia	3601
Tabla 8 Ministros de Defensa 1991-2023	373
Tabla 9 Órgano Asesor. El Consejo De Seguridad Nacional	3845
Tabla 10 Algunas iniciativas legislativas en materia de fuerzas militares	390
Tabla 11 Control político a ministros de defensa	391
Tabla 12 Construcción de Instituciones de Defensa: evaluando el progreso y las relaciones cívico-militares en fases democráticas	392
Tabla 13 Cambio en prerrogativas militares en Colombia, 1974-2002	397
Tabla 14 Instituciones educativas sector defensa	411
Tabla 15 Generación de conocimiento: evaluando el progreso y las relaciones cívico-militares en fases democráticas	413
Tabla 16 De la Justicia Especial para la Paz y su aplicación para los militares	430
Tabla 17 Niveles de confianza en instituciones públicas y privadas	433
Tabla 18 Marco legal : evaluando el progreso y las relaciones cívico-militares en fases democráticas	437
Tabla 19 Gasto Militar (GM) y Gasto de policía (GP) sobre Producto interno bruto (PIB). Variación por década, Colombia, 1950s-2010s	455
Tabla 20 Gasto Militar (GM) per cápita según poder adquisitivo medido como proporción del salario mínimo mensual vigente en \$ pesos colombianos y \$ US dólares estadounidenses corrientes. Colombia, años seleccionados 1950-2019	457

Agradecimientos

Hay mucha gente que ha sido mi inspiración, mi sostén y mi compañía en estos años. Mis padres siempre han sido el modelo por seguir. Mi papá con su dicho de que la constancia vence lo que la dicha no alcanza, me ha mostrado que nunca debo dejar de insistir. Su ejemplo me orientó por la vida académica, quería ser como él; espero se sienta orgulloso de ser mi motor. Mi madre, la mujer más fuerte, valiente y amorosa, me enseñó que el amor está por encima de todas las cosas; el amor la ha mantenido luchando, tomado cada prueba como una oportunidad para decir gracias cada día, gracias por la vida; mami gracias por mi vida. Mis hermanos, mis cómplices, amigos, por cuidar a mis hijos cuando debo ausentarme, por cuidar a mis padres, por hacerme feliz. A Juan, mi compañero de batallas, de planes, de programas, mi socio, mi amor; gracias por la paciencia y compañía. Por ser el mejor chef y por cuidar de nosotros; por retarme cada día a ser mejor, por soportarme y no soltarme. A mi familia, por siempre preocuparse por mí.

A mis colegas de trabajo, que durante años han apoyado cada locura, cada idea, sé que han dado siempre lo mejor para que los proyectos y procesos salgan, han estado ahí, brillando e iluminando mi camino, gracias por su apoyo moral y los cafés. A mis amigas de la vida, las que esperan el momento libre en la agenda para ir a desayunar, y recapitular décadas de historias en un par de minutos. A los que saben que como hacerme reír, cuando estoy cansada. A los amigos que a la distancia me acompañaron y se encargaron de mantenerme despierta y atenta, y tuvieron siempre palabras correctas para no dejarme desistir. A Fernando, mi director, quien, con su paciencia, su impulso me tuvo fe cuando yo no me la tenía. A los maravillosos profesores de UCM, de Oxford, de NDU, y de las universidades colombianas que me han llenado de motivos para seguir estudiando estos temas, a quienes me honran por considerarme su colega. Me queda mucho por recorrer y será un honor hacerlo a su lado.

Finalmente, a mis hijos, Marco y Martina, quienes me han dado la mejor razón para construir un mundo mejor, quienes me retan para ser mejor persona, son mi aliciente, mi apoyo y mi reto permanente. Han compartido su tiempo con mis trabajos demandantes, las largas jornadas fuera de casa, mis viajes, reuniones, y horas en el computador; pero nunca me han reclamado, aunque yo internamente sí lo he hecho. Por el contrario, siempre han tenido un abrazo listo, un chiste, una frase amorosa, un vasito con agua, y ese amor que repara todo con una mirada. Por ellos, para ellos y con ellos...

Introducción

Colombia es un país que ha experimentado de manera crónica la violencia política y, simultáneamente, ha mantenido elecciones democráticas estables (Uribe, 2017). En la primera dimensión, la violencia política se ha manifestado desde el proceso de independencia, las guerras civiles, la guerra de los mil días, hasta el periodo de La Violencia, una brutal confrontación entre liberales y conservadores en las décadas de 1940 a 1960. Posteriormente, surgieron las guerrillas de izquierda, la violencia derivada del narcotráfico desde la década de 1970 y el fenómeno paramilitar en la década de 1980. En la segunda dimensión, Colombia, a pesar de los desafíos inherentes a la violencia, ha logrado mantener el funcionamiento de su sistema democrático mediante elecciones periódicas, estables y competitivas. En ambas dimensiones, las fuerzas militares han desempeñado un papel fundamental. Por un lado, han sido instrumentos del sistema político para gestionar diversas formas de violencia, y por otro, han mostrado poco interés en promover interrupciones democráticas o participar directamente en la política.

Esta situación ha dado lugar a la percepción de la excepcionalidad de las fuerzas militares colombianas. A diferencia de sus contrapartes regionales, no han propiciado interrupciones democráticas. Incluso cuando ha ocurrido una intervención militar, esta se ha caracterizado más por ser un gobierno militar bajo tutela civil que por un proceso dictatorial, como se ha vivido en otros países de la región. Por lo tanto, el estudio de las fuerzas militares colombianas y su papel en el sistema político es relevante. Existe un marcado contraste entre la percepción de unas fuerzas alejadas de lo político y su uso efectivo para el mantenimiento y protección del sistema político. También se observa una importante transformación desde la

noción histórica de unas fuerzas pequeñas y fragmentadas hacia unas fuerzas militares comparativamente grandes, bien equipadas y altamente profesionales.¹

Estos dos contrastes, sumado al hecho de que Colombia ha presenciado uno de los conflictos internos armados más prolongados de la región, ha permitido que las Fuerzas Militares sean considerados actores de primer orden en los asuntos políticos del país. Si bien en contraste regional, no son fuerzas militares que hayan intervenido directamente en la política, si han tenido un rol preponderante en la estabilidad del sistema político y lejos de estar tras bambalinas han sido actores que han tenido roles protagónicos en momentos relevantes de la historia del país.

La presente tesis doctoral *Las Fuerzas Militares en la Colombia Contemporánea (1991-2016): Entre la Política, la Seguridad y la Defensa*, tiene como objetivo principal analizar las Fuerzas Militares colombianas y su interacción con las dinámicas políticas en el país en el periodo 1991-2016. Se buscará identificar las características de las fuerzas militares, estableciendo que el proceso de formación y crecimiento institucional militar se dio en paralelo al desarrollo de los partidos políticos y lo que permitió se establecieran efectivos sistemas de control civil o político. El segundo elemento para destacar es el establecimiento del conflicto interno armado como elemento central de la misión militar. Estas dos características redundaron en una configuración de unas fuerzas militares diferentes a sus contrapartes regionales, con una limitación real y efectiva en su participación política. Pero con un gran perfil y poder ejercicio en el manejo del orden público e incidencia real sobre temas relevantes como la paz. De ahí que la presente

¹ Premo (1992) indicaba que el tamaño y el gasto militar estaban directamente relacionados con la capacidad o poder de negociación de los militares en relación con las demandas civiles y su capacidad de intervenir en la arena política. (Premo, 1992) En ese sentido, históricamente Colombia a pesar del tamaño del territorio y del número de su población, mantenía unas ratios pequeñas. Lo que, sumado al diseño de fuerzas no pensadas para la protección de las fronteras, sino para tareas internas determinaron un sistema fragmentado que hacía que sus características dificultaran su aptitud o capacidad para liderar intervenciones.

investigación buscará entender como ha sido la interacción de las fuerzas militares con el sistema político y cómo ha sido el establecimiento de las relaciones civiles militares en el país en el período de análisis (1991-2016).

Este periodo marca transformaciones institucionales importantes; por un lado, la formulación de una nueva Constitución Política y los cambios que ésta concretaba (apertura democrática, descentralización política y administrativa), así como los procesos de paz con las guerrillas y el fortalecimiento de la lucha antinarcóticos; hasta la firma del acuerdo de paz con la principal agrupación guerrillera del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, en el año 2016.

Para ello el presente trabajo busca abordar la temática militar colombiana desde una perspectiva del estudio de las relaciones civiles militares. Se analizarán estas relaciones considerando cuatro dimensiones: La primera de ellas es la de analizar las Fuerzas Militares colombianas desde su estructura, su proceso de formación, desarrollo e institucionalización. De ahí que el proceso histórico de conformación de las fuerzas militares ocupe un lugar importante en la investigación, toda vez que se busca entender cómo se fue caracterizando el diseño, uso y empleo de las fuerzas a través del tiempo. La segunda dimensión del análisis será el reconocer como han sido las relaciones civiles militares en el país, identificando el tipo de interacción que se ha dado entre líderes militares y líderes civiles. En un tercer momento se espera conocer como los cambios institucionales, como la Constitución de 1991, han impactado la configuración, profesionalización e institucionalización de las Fuerzas Militares en Colombia. Así mismo, se busca estudiar la configuración de los controles y restricciones sobre la organización y finalmente, conocer los procesos de interacción y negociación con otros actores, en particular con las autoridades civiles.

En ese sentido, algunas de las preguntas que animaron el desarrollo de la presente investigación fueron: ¿cuáles son las características de las fuerzas armadas colombianas?,

¿cuáles han sido los puntos de inflexión históricos que hayan determinado los cambios más visibles en las fuerzas militares?; ¿cómo cambios institucionales, como la reforma constitucional de 1991 han impactado las Fuerzas Militares colombianas? Se suele mencionar que durante estas décadas de estudio las fuerzas militares colombianas atravesaron un proceso de transformación, así que es importante intentar responder también si ¿la institución ha presentado cambios que la lleven a procesos de fortalecimiento? Mucho de lo que nos enseñan de fuerzas militares refiere a un supuesto pacto histórico entre las elites políticas colombianas y los militares para mantenerse como dos esferas aisladas, sin interferencias mutuas, estableciendo dos áreas de autonomía, lo que nos llevó a preguntarnos sobre ¿cuáles han sido los controles y restricciones que se han establecido para las fuerzas militares en Colombia?, ¿cómo interactúan las fuerzas militares con las autoridades civiles?.

El entender por qué las fuerzas militares colombianas han sido diferentes a sus contrapartes de la región, es uno de los puntos de partida para la discusión de las fuerzas militares en la Colombia contemporánea. Una respuesta tentativa a por que han asumido roles diferentes con el sistema político puede ser porque algunas de sus características institucionales les hizo menos capaces o interesados en intervenir en las dinámicas políticas; al tiempo que se ha de considerar que hay dentro del sistema político elementos que limitan su participación. Así mismo, cobra interés el entender que los roles y dinámicas de las fuerzas militares colombianas en el tratamiento de la seguridad interna y el conflicto armado, les ha permitido ejercer su influencia más allá de los asuntos meramente militares o estratégicos, motivo por el cual podrían canalizar sus intereses corporativos e incidir en lo político sin necesidades de tener una participación directa en el ejercicio del gobierno.

En el caso colombiano, las fuerzas militares han sido fundamentales para la estabilidad de los gobiernos en un contexto de confrontación política armada. El poder ejecutivo ha confiado en las fuerzas militares para contener a los enemigos internos, que pueden asumir la

forma de partidos de oposición, fuerzas comunistas, sindicatos u otros elementos sociales percibidos como opuestos o disruptivos para el gobierno.² Atehortúa describe este proceso: “la funcionalidad de las Fuerzas Armadas, que se pretendían nacionales, ajenas a las luchas y a las discusiones de la política, desvió su vocación contra un enemigo interno señalado por la cabeza política del Estado, más dominante que dirigente” (Atehortúa & Vélez,1994).

No obstante, la participación de las fuerzas militares en actividades de seguridad interna y tareas de orden público no ha sido exclusiva de Colombia. En otros países, los militares también han asumido la tarea de mantener el orden público, enfocándose en el control de las fuerzas insurgentes, como en las experiencias de Perú y Venezuela (Goodman, 1996). Esto implicó que las fuerzas militares se involucraran en actividades no propiamente militares o en actividades como entrenamiento agrario, construcción de infraestructura, provisión de servicios médicos, asistenciales, educación y otras formas de acción civil. En estos casos, se percibía y planteaba que los militares eran empleados en este tipo de actividad, ya que poseían competencias críticas escasas entre los civiles (Goodman, 1996). Asimismo, la organización de las fuerzas militares en tareas de seguridad interna ha privilegiado un diseño y estructura de fuerzas ligeras y desplegadas en facciones; el poder aéreo se ha concentrado en el centro del territorio, por lo que no es adecuado para repeler agresiones externas, mientras que la capacidad del poder naval es reducida, especialmente en comparación con algunos países limítrofes. Es decir, la capacidad y estructura de las fuerzas han dejado de lado elementos tradicionales de su rol como el control fronterizo, el ejercicio de soberanía o la protección de fronteras (Solorzano, 2004).

² Las Fuerzas Militares colombianas tradicionalmente han sido empleadas en tareas de seguridad; en las primeras décadas del siglo XX, se utilizaron para controlar los movimientos sociales, y en las décadas del cuarenta y del cincuenta, se concentraron principalmente en el manejo de la violencia política. Para la década de los sesenta, las guerrillas se convirtieron en la actividad principal de las fuerzas militares, a la que se sumaron la lucha contra el narcotráfico y las actividades terroristas. Estas diversas actividades han consumido gran parte de los recursos y la atención de las fuerzas, relegando las labores más tradicionales, como la defensa, a un segundo plano.

Estos elementos se convierten en un diferencial para las fuerzas militares colombianas. Mientras que estas actividades más "suaves" han existido como tarea en otros países de la región, la duración de estas tareas en Colombia ha marcado la diferencia. La persistencia del enfoque contrainsurgente consolidó una presencia dispersa de las fuerzas, que están en permanente labor de vigilancia; lo que, para algunos autores, ha sido un elemento esencial que ha afectado la capacidad de los militares para realizar intervenciones directas en política. Rouquié dijo: "Un ejército abocado a las operaciones antiguerrilleras, integrado por pequeños destacamentos, no es una fuerza apta para los golpes de Estado, aunque no por ello carece de poder, sobre todo a nivel local. (...) El ejército se encuentra, pues, en el centro del poder, pero el militarismo, bajo su forma convencional de usurpación, no ha irrumpido sino una vez en toda la historia de Colombia contemporánea" (Rouquié, 1982).

Sin embargo, no solo la forma o la estructura de las fuerzas militares se ha visto afectada por la prevalencia de los temas de seguridad interna. El conflicto interno ha sido esencial en la configuración del rol de los militares, sus valores y reglas institucionales. Algunos elementos de la mentalidad militar incluyen la lealtad a la constitución y a los gobiernos legítimos, estableciendo así la idea de intereses compartidos entre los líderes políticos y la institución militar. Esencialmente, este punto común era la existencia de un enemigo compartido. La amenaza en este contexto no forma parte del sistema político, reduciendo históricamente las posibilidades de intervención militar en política. Gómez Buendía resumía esto así: "la clase alta dedicó al Ejército a acabar con la guerrilla para ahorrarle la tentación de dar más golpes" (Gómez Buendía, 2003).

Probablemente, la afirmación pueda ser debatible, pero con recursos y capacidades limitados, una estructura y tamaño que enfrentaban grandes desafíos en seguridad interna dejaban poco espacio para la intervención directa en política. En contraste, otras experiencias regionales muestran que unas capacidades militares importantes aumentan la confianza institucional y hacen que sean menos temerosos de usar su poder. Especialmente en contextos donde las guerras o conflictos internacionales están ausentes y las fuerzas militares tienen que redefinir sus roles misionales, lo que se traduce en una energía adicional que se canaliza en actividades extra militares. (Lieuwen, 1963).

Como lo habíamos mencionado anteriormente, el proceso de investigación partió desde la idea de la excepcionalidad de las fuerzas militares colombianas. En esa dirección, la primera hipótesis que buscaremos desarrollar es que las fuerzas militares colombianas no han buscado intervenciones directas en la política porque su empleo en actividades de seguridad interna les ha permitido adquirir una serie de privilegios y funciones que les representa un poder corporativo importante. Así mismo, esto nos lleva a suponer que las fuerzas militares tienen mecanismos formales e informales de comunicación e interacción con el sistema político, que hace que se produzcan negociaciones y acuerdos que minimizan los momentos de tensión. Así mismo, otra hipótesis subsidiaria es que la existencia del conflicto armado le permitió a los líderes políticos y líderes militares tener una coincidencia importante, identificando un enemigo común, pero externo al sistema político, que los llevó a percibir que hay una tarea compartida y es la protección del sistema político. Sin embargo, la no ruptura democrática no supone que las dinámicas civiles militares en Colombia hayan sido ajenas a momentos de tensión. Por lo que planteamos también que los procesos de negociación y acuerdos de paz con las guerrillas se convierten en elementos disruptores en la interacción civil militar. Mientras que suponemos que las fuerzas militares han tenido una gran autonomía en la formulación de la política y estrategias de seguridad.

A lo largo de la investigación se fueron estableciendo otras hipótesis que guardan relación con las formulaciones iniciales, pero que, en cierta medida, reflejan la mayor autonomía que como institución fueron desarrollando progresivamente las fuerzas militares colombianas, y el mayor interés que despertaba el tema de los controles en el marco de la investigación sobre relaciones civiles militares. En ese sentido, quisimos explorar la afirmación de que si las fuerzas militares encuentran mayor concordancia con los objetivos políticos del gobierno tienden a debilitarse los controles. Suponemos que la identidad de los intereses institucionales con lo político permite una mayor estabilidad en la relación civiles militares, pero crea dificultades para ejercer el control civil sobre las fuerzas. De ahí que consideremos que la progresiva profesionalización de las fuerzas militares da una mayor visibilidad a la institución militar y fomenta un interés en la participación en la dimensión política, sin embargo, en el caso colombiano, esta no supone un desafío al sistema democrático.

Las fuerzas militares han sido afectadas por la competencia bipartidista, en algunas ocasiones fueron percibidos como elementos aliados a un partido político específico, pero el nivel de debate ideológico al interior de la institución ha sido comparativamente débil frente a otras experiencias regionales. La prevalencia de los partidos políticos tradicionales en formación, diseño, e interacción con las fuerzas militares introduce un elemento de lealtad al sistema político y a las normas de la competición democrática. Esto no elimina los momentos de tensión y de crisis del sistema político y dificultades en las relaciones civiles militares. En estos momentos se han establecido canales formales o informales de comunicación con el gobierno, se han adelantado negociaciones para satisfacer el interés corporativo; pero nunca se han logrado imponer por la fuerza o la intimidación. Esto puede ser o bien porque el sistema político ha reforzado el concepto de la supremacía de la autoridad civil sobre los militares, y /o porque las iniciativas de intervención no han tenido un apoyo generalizado al interior de la institución. En la actualidad el proceso de transformación y fortalecimiento de las fuerzas armadas en las

últimas dos décadas, han creado una institución mejor preparada, grande y mejor equipada, y se han formalizado roles multi misión que amplían el espectro de actividades en los cuales son empleadas las fuerzas militares, sin embargo, esto parece no haber afectado la idea de subordinación militar a lo civil.

La estructura de la presente tesis se divide en 6 capítulos; en el primer capítulo se busca contextualizar los estudios sobre las fuerzas militares desde la perspectiva de las relaciones civiles militares, analizando los principales aportes de la bibliografía especializada. En la primera parte del capítulo se abordan las variables de profesionalización, relaciones civiles militares y el control civil. De forma tal que permita contextualizar el estudio de las fuerzas militares a través de su interacción entre lo político y lo militar. En un segundo momento, se buscará conocer el rol de las fuerzas militares tanto en los contextos de transiciones democráticas en particular desde el contexto de América Latina para establecer las condiciones sobre las cuales se construyó la identidad de la excepcionalidad colombiana. En un tercer segmento hará una revisión de la producción académica que ha estudiado el caso colombiano, para identificar el aporte potencial que puede hacer la presente investigación en el estudio de las fuerzas militares y de sus relaciones con las élites civiles.

El segundo capítulo buscará dar una contextualización histórica a la construcción de la identidad de las fuerzas militares colombianas y la relación que han entablado con el poder político. Se parte de la presentación de los antecedentes de las fuerzas militares y el proceso de construcción del ejército nacional. Se establece como una de las características de este desarrollo una dinámica de desconfianza del político hacia los militares lo que redundó en el diseño de unas fuerzas militares a la medida del bipartidismo. En este capítulo se busca también identificar los puntos de inflexión históricos que fueron determinantes para los cambios o transformaciones de las fuerzas militares. De ahí que se analicen importantes eventos como el conflicto con el Perú, la cooperación con Estados Unidos, el fenómeno de La Violencia y la

participación en la guerra de Corea, como elementos que dieron forma a las fuerzas militares colombianas y configuraron su forma de interactuar con los líderes civiles. Se buscará mostrar que el rol asumido por las fuerzas militares les dio un rol preponderante en la seguridad interna, y con ello hizo más difícil el sostener la idea del completo alejamiento separación de lo militar y lo político, base de la idea de la excepcionalidad militar colombiana.

El tercer capítulo se concentra en analizar las relaciones civiles militares en Colombia. Se analizan los momentos de tensión civil militar, como los ruidos de sables, los momentos de inestabilidad militar del siglo XX y el gobierno del general Rojas Pinilla. Se aborda el proceso de transición entre esta experiencia de gobierno liderado por un militar y el establecimiento del Frente Nacional, como un proceso de transición democrática. En este contexto se analiza el impacto de un discurso, conocido como el Pacto del Teatro Patria, que se considera el fundamento de la interacción entre civiles y militares en el país. En este se analiza como unos lineamientos que correspondieron a un contexto histórico particular, se fueron interiorizando y convirtiendo en doctrina tanto para las élites civiles como para las militares. Con efectos no siempre beneficiosos en la interacción, toda vez que estableció dos esferas diferenciadas lo militar y lo político, lo que en la práctica es difícilmente sostenible cuando se enfrenta un conflicto armado interno de las características del colombiano. En un segundo gran segmento se analizan los roles de seguridad nacional de las fuerzas militares colombianas, y cómo esta dinámica que parece normal en el país constituye un elemento de potencial dificultad para las relaciones civiles militares y el efectivo ejercicio del control civil. En ese sentido, se estudian en un tercer aparte la interacción civil militar en el marco de la negociación de los acuerdos de paz desde la década de los noventa, como una de las variables que genera más fricción en las relaciones civiles militares, toda vez las negociaciones traslapan las dos esferas de influencia que se suponen aisladas, el manejo militar y el manejo político. Sin embargo, en este contexto

particular es donde se introducen las principales reformas para el fortalecimiento y reforma de las fuerzas militares colombianas.

El cuarto capítulo busca analizar como cambios institucionales, como la promulgación de la Constitución de 1991, impactó la profesionalización e institucionalización de las Fuerzas Militares en Colombia. Se presentará un resumen de los principales cambios constitucionales, destacando el grado de transformación que introdujo la nueva constitución. Posteriormente, se abordarán los ajustes que se hicieron para promover una mayor presencia y participación civil en temas de seguridad y defensa. Con ello se busca abordar los controles civiles, como un elemento esencial pero no único en el análisis de las relaciones civiles-militares contemporáneas. Y como también se ha desarrollado un fuerte nivel de autonomía de las fuerzas militares, en particular por el diseño de las fuerzas y rol en que son empleadas en Colombia. Para ello se planteará el papel de las fuerzas militares en el manejo del orden público y el conflicto armado; abarcando además temas como el voto militar, el servicio militar, la educación, la justicia militar y la formulación de políticas de seguridad y defensa. De ahí que se puedan evidenciar unos reajustes importantes que coinciden con el inicio de la década de los noventa y que buscaban modelar el alcance de los militares en la vida diaria del país y restringir algunas de las atribuciones que habían adquirido en décadas anteriores, en particular en virtud de la figura del estado de sitio.

El diseño de fuerzas militares más profesionales, con más controles por parte de los civiles, no ha significado un detrimento para las fuerzas, por el contrario, en el periodo de estudio, se percibe un importante crecimiento de su tamaño y presupuesto dentro del Estado, de ahí que el quinto capítulo busqué presentar el nivel de aceptación o influencia que se percibe de las fuerzas militares en el contexto colombiano y que al tiempo se examine la evolución histórica del gasto militar en Colombia, esto con el fin de darle respaldo cuantitativo a la idea de los militares como actores relevantes en el país. En esta sección se presenta el contraste

entre el proceso de fortalecimiento de los controles democráticos sobre las fuerzas militares descritas en el capítulo cuarto y el paralelismo entre el fortalecimiento de las capacidades militares, su pie de fuerza, equipamiento y por ende presupuesto. Se destaca el cambio definitivo en los patrones de gasto militar después de la promulgación de la Constitución de 1991.

En el sexto y último capítulo se presentan los hallazgos y conclusiones principales de la investigación. Se retoma la importancia del estudio de las relaciones civiles militares en el caso colombiano, para entender los desafíos futuros en temas como reforma del sector seguridad, implementación de acuerdo de paz y fortalecimiento de las políticas en seguridad y defensa.

La tesis tendrá como caso de estudio la experiencia colombiana, buscando entender las particularidades del país. Busca contextualizar el tema de las fuerzas militares, como objeto de estudio, en su relación con el entorno político e histórico del país. De ahí que se buque en un primer momento hacer uso de fuentes documentales, primarias, es decir aquellos documentos originales, producidos por los individuos que han participado de los hechos y actividades que se analizan. Así mismo, se usa una variedad de fuentes secundarias en donde se analizan, estudian, resumen o se hacen referencia a hechos y eventos relevantes al desarrollo de las fuerzas militares, su profesionalización y su modo de interactuar con los líderes civiles. La revisión de la bibliografía buscará conocer sobre las fuerzas militares, en particular el ejército, su percepción organizacional y los hitos en la interacción con las autoridades civiles. Se examinarán también los documentos institucionales, planes, programas, políticas y estrategias que permitan entender los proyectos adelantados en el periodo de estudio. La caracterización de la institución requerirá de recopilar la información y cifras oficiales de presupuesto, personal, equipamiento, recursos y doctrina. Se consultará la producción académica relacionada al tema; en esta área hay aspectos de estudio que pueden ser de interés como la información de la configuración histórica de las fuerzas militares, la literatura sobre intervenciones militares, la relación militar

con temas como procesos de paz y lucha contrainsurgente. Esta información será ampliada también a través de entrevistas semiestructuradas, con académicos, militares activos, en retiro, personal civil del sector defensa, en particular buscando ahondar sobre como perciben las interacciones civiles militares en el país.

En términos metodológicos la investigación aspira a presentar una información transversal y longitudinal sobre la evolución de las fuerzas militares, y aportar un análisis original, particularmente en un área muy sensible como su presupuesto y tamaño. En esta sección se recopila información de una amplia gama de fuentes, para corregir la información que se encuentra disponible de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyas cifras son claramente inconsistentes con los datos proporcionados anualmente por agencias y fundaciones nacionales encargadas de estas cuentas en cada país. De ahí que se haga un esfuerzo de reemplazar el uso de cifras brutas, por datos en ratios y proporciones que se han calculado utilizando datos demográficos actualizados, cuentas macroeconómicas y financieras como el PIB, tasas de cambio de monedas, salarios mínimos legales y valores monetarios actuales y constantes, lo que permite plantear algunas comparaciones sobre la dimensión de las fuerzas militares colombianas en el contexto latinoamericano actual. Gran parte de la información disponible no presentaba la distinción entre fuerza de policía y las fuerzas militares, generando inconsistencias en los datos publicados por diversas agencias. Persisten elementos como el secretismo en los asuntos de seguridad y defensa, y aunque hay esfuerzos por generar mayor trazabilidad y transparencia en estos temas, aún la información es fragmentada, pocas veces coincide, por lo que uno de los aportes de este trabajo será la presentación de esta información.

En cuanto a su relevancia, la presente investigación pretende dar continuidad a los estudios sobre fuerzas militares, en particular desde la perspectiva de las relaciones civiles militares. Este campo ha tenido un amplio desarrollo desde el campo de la ciencia política, en

particular tras la finalización de la segunda guerra mundial. Bajo una premisa importante producto de las condiciones históricas de entonces, que invitaban a estudiar y resolver la siguiente pregunta ¿cómo controlar a las fuerzas militares, si cada vez eran más fuertes? En el caso latinoamericano este interés se desarrolla de manera particular en la explicación del fenómeno de intervención militar y en particular, en los momentos de transición democrática, buscando responder a preguntas tales ¿cómo lograr la consolidación democrática y la moderación del rol de las fuerzas armadas? En ese sentido, Colombia no ha sido un caso predominante en este tipo de estudios, Brasil, Chile, Argentina, quizás han sido los casos mejor descritos y estudiados, en contraste las experiencias de Ecuador, Venezuela y Colombia han despertado menos interés en esta área de investigación.

El interés por los temas militares en Colombia surgió de las oportunidades laborales que tuve desde muy joven. En el año 2003 se creó la maestría de Seguridad y Defensa Nacionales en la Escuela Superior de Guerra, con el fin de acompañar el proceso de formación de los próximos generales de las fuerzas militares, y buscaron un equipo de dirección civil, para manejar todos los aspectos académicos. En un horario los oficiales hacían su curso de ascenso y recibían la formación propia del Curso de Altos Estudios Militares, luego tenían dos mañanas para interactuar con los próximos generales de la Policía Nacional y civiles de distintas áreas de la vida nacional, en el Curso Integral de Defensa Nacional CIDENAL, y luego, tenían sus clases de la maestría. Ser civil, ser mujer, ser joven y no tener ningún vínculo familiar en el sector defensa fue todo un reto, pero también la oportunidad de acercarme de una manera académica y por qué no decirlo, desprevenida a estas temáticas. En el diseño de este programa de educación superior, pude conocer de las formas de pensar de los militares sobre temáticas tan disímiles como las relaciones internacionales, la política exterior colombiana, la política colombiana, y los derechos humanos. En su momento esto se vio reflejado en mi interés personal por intentar conocer la relación entre Colombia y Venezuela en materia de seguridad, y buscar entender si

parte de las dificultades que enfrentaba esa relación bilateral estaba dada por dos entendimientos diferentes de los temas de seguridad y defensa, y dos formas contrastantes de interactuar entre la política y las fuerzas militares.

Tuve la oportunidad de seguir conectada al tema militar, pero desde la labor de formación académica, en la Universidad Militar Nueva Granada, una universidad pública de régimen orgánico especial, que la hace a la vez parte del grupo empresarial del sector defensa. Allí pude evidenciar la transformación de los roles, temáticas de interés y las adaptaciones a los nuevos desafíos no solo que imponía el proceso de paz, sino también las variaciones del contexto, las transformaciones de la legitimidad de la institución entre otros cambios. Así que estuve cerca, pero realmente no creo haber podido conocerlos ampliamente. De allí que cuando me propuse iniciar una investigación de este tipo, uno de los temas que deseé ahondar fue este, el conocer mejor sobre las fuerzas militares.

La bibliografía existente sobre el conflicto colombiano es abundante, no obstante, gran parte de la literatura ahonda en el estudio de las fuerzas irregulares, o en los estudios de paz, seguridad y defensa; sin embargo, los militares han mantenido un perfil menos connotado en estas investigaciones. Por un lado, hay una creencia de que asuntos institucionales solo se estudian entre miembros activos o en retiro de la institución; por el otro hay un nicho de académicos historiadores, sociólogos y politólogos que han iniciado a trabajar estas temáticas, pero en su mayoría es un núcleo académico masculino, con una participación proporcionalmente pequeña de politólogas e internacionalistas, que buscan analizar los temas de seguridad y defensa.

En el año 2019 la fundación Konrad Adenauer, KAS, publicó Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos, y me invitó a dar unas palabras sobre la obra, y allí en medio de la conversación dije que abordar los temas de seguridad y defensa en Colombia no es pa'machos, sino pa'muchos; así que esta es la razón por la que he buscado persistir con esta

temática. Se requiere de más gente analizando estas temáticas, la división que históricamente se ha planteado para Colombia entre política y militares, debe irse evaluando y reevaluando. Es un tema importante, para entender el pasado, el presente, pero para prever también las transformaciones futuras de este sector en el país.

Este trabajo aspira a ser una fuente para los estudios de fuerzas militares del país. Si bien el conflicto armado colombiano ha sido un tema que ha despertado gran interés investigativo, las fuerzas militares como actores aún no han sido suficientemente investigadas, por lo que aún es posible aportar a su debate y estudio. Incorporar las dimensiones históricas, políticas desde una perspectiva de estudio de relaciones civiles militares puede ser útil para avanzar en la comprensión de un actor que es relevante en Colombia. Sin embargo, en el desarrollo del trabajo se evidenciaron algunas limitaciones importantes, que podrían dar pie a futuras investigaciones. Por ejemplo, hay una gran dificultad en aislar o segmentar el comportamiento de ejército, armada y fuerza aérea dentro de las apreciaciones generales que se hacen en el trabajo bajo el concepto de fuerzas militares o fuerzas armadas. Históricamente se ha dado un predominio de las fuerzas terrestres, no sólo por ser la fuerza más antigua, sino también su tamaño, su prevalencia en las estructuras combinadas, como el comando general, entre otros comportamientos corporativos que ponen en primer plano de este análisis las dinámicas del ejército. De ahí que pudiera ser interesante plantear estudios diferenciados por fuerza, para identificar si hay cambios en la forma de interactuar con los civiles, que pudieran estar ligados a procesos formativos, comportamientos corporativos o roles.

El manejo de las fuentes representó al tiempo otra importante limitación, hay un crecimiento importante de investigaciones, reportes, informes escritos por civiles, pero cuya afiliación corresponde a centros de investigación y pensamiento de origen institucional. Que, si bien uno puede evaluar como reflexiones un poco más alejadas de la producción bibliográfica institucional clásica, aún tiene unos elementos corporativos marcados en el análisis. Así mismo

las fuentes en servicio activo, que prefirieron charlas informales, sin registros, a instrumentos formales y registros de audio o video. Hay opiniones sobre la política, sobre los políticos, pero subsiste el temor a que sus apreciaciones sean extendidas o conocidas de forma abierta. Así mismo, en el transcurso del proceso de investigación se pudo explorar otros temas que quedaron por fuera de este análisis pero que generaron importantes inquietudes a futuro. Uno de estos temas fue el del rol de la mujer en las fuerzas militares. Durante este proceso de formación doctoral pude atender seminarios relacionados a la implementación de la resolución 1325 de 2000 de Naciones Unidas con el tema de mujer, paz y seguridad; así como interactuar con mujeres de diversos rangos y fuerzas lo que en sí abre un nuevo campo para investigaciones futuras y puede ser muy interesante para avanzar en el conocimiento de estas temáticas militares en el país y la región.

Capítulo 1

Los estudios sobre las Fuerzas Militares: La construcción del marco de interacciones civiles militares

Los militares han sido una variable muy importante en los estudios de las sociedades. Desde la Antigua Grecia, la organización de las sociedades ha considerado la existencia de un grupo diferenciado con una responsabilidad esencial: el uso legítimo del monopolio de la violencia a través de las armas.³ El propósito de este capítulo es explorar la bibliografía sobre estudios militares para establecer e identificar los conceptos más importantes para el entendimiento de nuestro objeto de estudio. Estos conceptos son: la profesionalización, las relaciones civiles militares y el control civil. Asimismo, buscaremos conocer el rol que los principales analistas de temas militares otorgan a las fuerzas militares en contextos de transiciones democráticas. Haremos una breve contextualización sobre los estudios de los militares en América Latina para establecer las condiciones sobre las cuales se construyó la identidad de la excepcionalidad colombiana.

Finalmente, el capítulo presentará las aproximaciones que la literatura especializada ha dado al caso colombiano, planteando que, si bien existe un gran interés en las temáticas sobre el conflicto armado, las aproximaciones al estudio sobre los militares han estado ligadas a las dimensiones históricas y sociológicas, dejando aún amplias perspectivas por explorar, sobre las cuales la presente investigación pretende hacer un aporte al estudio de los militares y las relaciones con las élites civiles.

³ En Atenas los generales eran funcionarios de elección directa y reelegibles, con funciones no solo militares y estratégicas, sino que también podrían influenciar en el proceso de toma de decisiones del consejo y la asamblea. (Sabine,1998, pp.34)

1. Las fuerzas militares como objeto de estudio

Los militares han sido parte de los análisis de diversas disciplinas, desde la filosofía, la sociología y posteriormente la ciencia política y la ciencia de la administración. Los estudios sociales han tenido que dar cuenta de un actor que tiene características muy particulares que lo diferencian de otras organizaciones, pero que al mismo tiempo es responsable de la seguridad de los Estados y puede representar un riesgo para la organización política de estos. En La República de Platón, los militares se planteaban como el grupo encargado de vigilar el cumplimiento de las normas y deseos de los filósofos que dirigían el Estado. Dentro de este modelo, los militares desempeñaban una función esencial para la sociedad: la protección del Estado, guiados por la especialización de sus funciones, facultades o "almas" vitales. Sus características les daban aptitud para gobernar, pero solo podrían hacerlo bajo control y dirección de otros; se destacaban por poseer facultades consideradas ejecutivas o de valor. (Sabine, 1998, págs. 66-67)

Para autores como Sun Tzu en la China del siglo V a.C., la guerra era un elemento de vital importancia para el Estado. La guerra implicaba "el dominio de la vida o de la muerte, el camino hacia la supervivencia o la pérdida del Imperio: es forzoso manejarla bien" (Sun, 2003) De ahí que el liderazgo militar y la estrategia fueran elementos centrales para la sociedad, ya que a través de ellos se protegía la vida de las personas y se garantizaba la seguridad de la nación. La relación de los militares con las autoridades civiles no era necesariamente armoniosa, pero requería que se establecieran responsabilidades diferenciadas entre los militares y los civiles. Sin embargo, la guerra precisaría el concurso de ambos sectores, ya que el éxito en la guerra no

se limitaba a la acción de los generales.⁴

Los estudios posteriores sobre los militares han mantenido las características principales identificadas por Platón y Sun Tzu. Por un lado, los militares desarrollan habilidades especiales que los diferencian de otros miembros de la sociedad. (Rahbeck-Clemmensen, 2013, p. 106) Es decir, se van especializando y desarrollando habilidades que los distinguen de otros grupos sociales. Por otro lado, la guerra se convierte en una subparte de la esfera política. Es decir, la guerra no es solo el uso de la fuerza, sino una actividad mucho más compleja. Para el militar, la guerra es un arte que combina la comprensión de los motivos de los oponentes y los deseos de las propias tropas. Estos elementos se desarrollan en *De la guerra*, de Carl Von Clausewitz, publicado en 1832, obra en la cual se establecieron las bases de las ciencias militares modernas. La expresión "la guerra es la continuidad de la política por otros medios" implica que la decisión de ir a la guerra es calculada y se establece un objetivo político, mientras que la forma en que se conduce la guerra es responsabilidad de los militares. (Clausewitz, 1976, pág. 579)

Los estudios sobre las fuerzas militares han tenido como concepto transversal el profesionalismo, la necesidad de establecer controles y verificar que la fortaleza de las fuerzas no supusiera un riesgo para los regímenes políticos democráticos. Según Tocqueville, los militares son necesarios para proteger la seguridad nacional y la soberanía del Estado, pero es importante que estén bajo el control civil y que no interfieran en la política del país. La disciplina y la jerarquía pueden ser una amenaza: "La disciplina militar es necesaria para mantener la subordinación y la obediencia en el ejército, pero es incompatible con la libertad civil y debe ser

⁴ "Así pues, existen tres maneras en las que un Príncipe lleva al ejército al desastre. Cuando un Príncipe, ignorando los hechos, ordena avanzar a sus ejércitos o retirarse cuando no deben hacerlo; a esto se le llama inmovilizar al ejército. Cuando un Príncipe ignora los asuntos militares, pero comparte en pie de igualdad el mando del ejército, los soldados acaban confusos. Cuando el Príncipe ignora cómo llevar a cabo las maniobras militares, pero comparte por igual su dirección, los soldados están vacilantes. Una vez que los ejércitos están confusos y vacilantes, empiezan los problemas procedentes de los adversarios. A esto se le llama perder la victoria por trastornar el aspecto militar"(Sun Tzu, 2003, capítulo III)

cuidadosamente limitada y restringida. En un gobierno democrático, donde el poder está en manos de los ciudadanos, es esencial que los militares estén completamente subordinados al poder civil, y que la separación entre las autoridades civiles y militares sea clara y definida" (Tocqueville, s.f., pág. cap III) De acuerdo a Tocqueville, en algunas ocasiones "el intervencionismo militar no procede de los residuos aristocráticos de la elite militar sino de las pretensiones democráticas de una conciencia (o espíritu de cuerpo)". (Baquer, 1988, pág. 116)

En su obra "Economía y sociedad", Max Weber hace referencia a los militares, ya que son quienes ejercen el monopolio de la fuerza para la protección del Estado. Por ello, considera importante que sean organizaciones en las que prime la disciplina y la jerarquía.⁵ Esta estructura rígida es crucial para su efectividad en el campo de batalla y en situaciones de crisis. Sin embargo, Weber también era consciente de los peligros que planteaba el poder militar en una sociedad democrática. Él creía que los militares, al igual que otras burocracias, podrían deslizarse hacia la corrupción y el autoritarismo si no se les controlaba adecuadamente. Por lo tanto, consideraba importante que los militares estuvieran bajo control civil y que no interfirieran en la política del Estado. De hecho, el concepto de Estado estaba estrechamente ligado a la existencia del monopolio del uso legítimo de la fuerza: "Un estado es una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado" (Stepan, 1988)

⁵ "La disciplina militar se basa en la jerarquía, la cual se caracteriza por una férrea subordinación y por la necesidad de que cada individuo reciba órdenes concretas y precisas. En la organización militar, la responsabilidad es vertical, no horizontal. El superior no responde a sus subordinados sino a sus superiores, y los subordinados no son responsables ante sus iguales, sino ante sus superiores" (Weber, 1964, p. 952).

El estudio de los militares tuvo un impulso importante al finalizar la segunda guerra mundial.⁶ El nuevo protagonismo internacional de los Estados Unidos y el significativo crecimiento de las fuerzas militares durante el período de guerra llevaron a que políticos y académicos se cuestionaran sobre el diseño de las fuerzas militares, la necesidad de redefinir sus roles, establecer lineamientos para su empleo y explorar alternativas para regular su actuación. Los estudios que surgieron entonces tenían como trasfondo la necesidad de entender cómo se daba la interacción entre los militares y los civiles. La guerra había transformado el sistema internacional y se percibía como prioritario comprender el riesgo que los militares podrían representar para los diferentes sistemas.

Una de las primeras obras en esta línea de investigación es la de Harold Lasswell, politólogo y sociólogo estadounidense quien en 1941 publica un artículo titulado “*The Garrison State*” o el estado guarnición. En este artículo Lasswell analizaba como los requisitos de la seguridad nacional podían terminar subordinando las libertades civiles. Planteaba que los militares tendrían todos los incentivos para maximizar su poder a través del uso de las herramientas a su disposición y así generar un Estado que se sustentara principalmente en la fuerza militar. (Lasswell H. , 1941) En ese sentido, se tenían las condiciones necesarias para que los militares, fundamentados en su rol de ser los especialistas en violencia, terminaran ejerciendo un dominio en las sociedades. (Baquer, 1988) Ya no solo se estudiaba el arte de tomar decisiones en la guerra, sino el arte de controlar a las fuerzas militares para evitar que fueran un riesgo para el sistema político.

⁶ Martin Van Creveld considera que el estudio de los militares se restringió por gran tiempo al análisis de los elementos tácticos, operacionales y estratégicos, y muy relacionado a investigaciones y estudios propios de las instituciones militares, situación que cambió con la Primera Guerra Mundial. (Soprano, 2013)

Los planteamientos de Samuel Huntington en *"The Soldier and the State"*, El soldado y el Estado, publicado en 1957, se convirtieron en columna vertebral de los estudios militares posteriores y se formularon como respuesta al trabajo de Lasswell. Bien fuera porque la intentaron desarrollar o simplemente porque la desearon controvertir y mostrar sus limitaciones. Huntington consideraba que la relación con los militares debía tener en cuenta los imperativos tanto funcionales como sociales. El imperativo funcional está relacionado con el tipo de amenaza externa que debe enfrentarse, mientras que, desde el aspecto social, las ideologías, las fuerzas sociales y las instituciones dominantes en la sociedad generan un marco legal e institucional que guía las relaciones civiles militares. (Huntington, 1995) Así, no se trata solo de una relación de control sobre los militares, sino que ellos buscan mantener su efectividad en la protección del interés del Estado⁷, incluso en contextos donde el imperativo social pueda considerarse hostil hacia las fuerzas militares. Es decir, las instituciones militares que reflejan solo los valores sociales pueden ser incapaces de cumplir eficazmente su función militar.

El imperativo social se relaciona también con el grado en el cual las características de la sociedad permiten el desarrollo de las actividades del Estado. Este imperativo se forma a través de la interacción de la ideología de la sociedad, las instituciones y la forma en que se agregan los intereses especiales. En términos de las relaciones civiles militares, se considera si la sociedad es consciente del nivel de las amenazas que enfrenta el Estado y si está en capacidad de adaptarse a las restricciones que puedan derivarse de enfrentar estas amenazas.

⁷ Al respecto Huntington refería "la responsabilidad principal del oficial militar es el Estado. Su responsabilidad respecto del Estado es la responsabilidad de un asesor experto (..) no puede imponerle decisiones a su cliente que tengan derivaciones que vayan más allá de su campo de competencia especial. (...) En mayor medida, el código del oficial está manifiesto en costumbres, tradiciones y el constante espíritu de la profesión". (Huntington, 1995, p. 27)

La obra de Huntington ha sido catalogada como una teoría normativa de las relaciones civil militares, es decir, es más normativo y no necesariamente puede ser aplicada de forma empírica. Para muchos, la estructura teórica está basada en un proceso tautológico, que no puede ser demostrado pero que tampoco puede ser refutado. Las variables importantes de su estudio, como la autoridad, la influencia y la ideología de los militares y los no militares, se miden con respecto a algo abstracto: el control civil. Es decir, no se permite considerar un grado de profesionalismo o una neutralidad política, ya que esto eliminaría la condición de ser políticamente neutrales. (Bruneau, 2013) Huntington defiende su teoría indicando que no estaba explícitamente buscando un método. Las revisiones de literatura posterior buscaron entre otras complejizar el paradigma de “*no coup, no problem*”⁸. En esa dirección los estudios de los militares han considerado aspectos o indicadores, como la profesionalización, las relaciones civiles militares, los controles y la relación en contextos de consolidación democrática.

1.1. Los conceptos de profesionalismo militar, relaciones civiles militares y controles como esencia de los estudios sobre los militares

1.1.1. Más allá del ejercicio de la profesión, el profesionalismo militar La profesión del militar se ha establecido como una categoría distinta a los diversos oficios y roles en la sociedad. Esta profesión establece la delegación del Estado del uso y ejercicio del monopolio de la fuerza en unos actores legitimados para empuñar las armas. Desde su diseño institucional se espera que quienes eligen esta profesión tengan un proceso de “separación” de la vida civil. El profesionalismo militar se refiere a la actitud, el conjunto de habilidades y el compromiso con la ética que se espera de los miembros de las fuerzas armadas. Es un concepto

⁸ Esta frase será repetida muchas veces como: “sin golpes de Estado, no hay problema”.

que abarca muchos aspectos, incluyendo la formación, la capacitación, la disciplina, la lealtad, el deber y el respeto a la ley y a los derechos humanos.

Huntington establecía este elemento como central en los asuntos civiles militares. Por un lado, el profesionalismo de las fuerzas militares implicaba una autonomía en los asuntos que les eran propios, pero por otro lado esto también garantizaba que las fuerzas estarían en disposición de ejecutar los deseos de los civiles que ostentaran la autoridad legítima en el Estado. (Huntington, 1995, pp. 80-84) Unas fuerzas militares profesionales correspondían al estándar de ser políticamente neutrales y subordinados al control civil. En la división de asuntos los militares toman decisiones a nivel operativo y táctico, mientras que las élites civiles deciden la política y la estrategia.

Dentro de esta concepción, el ethos militar se enfocaba desde tres puntos de vista: 1) su capacidad o calidad, 2) sus atributos o características, y 3) sus actitudes o contenido. La profesión militar en cierto sentido desincentivaba la iniciativa intelectual al tiempo que presentaba escasas oportunidades a los oficiales para hacer uso práctico de su preparación técnica. Asimismo, el ser militar se encontraba fundamentado en la presencia de unos atributos especiales, lo que le otorga singularidad a la mentalidad militar. La describía como disciplinada, rígida, lógica, científica. (Huntington, 1995)

La carrera militar como profesión tiene tres elementos característicos: destreza (maestría), corporatividad y responsabilidad. La destreza se define en función del manejo de los medios y recursos de coacción del Estado; es corporativa en la medida en que establece una conciencia de la identidad abarcadora que es compartida por todos los miembros; mientras que es responsable en la medida en que el mérito se traduce en la búsqueda permanente de personas con mejor capacidad para ascender dentro de la organización. Huntington plantea como parte de la profesionalidad de los militares la idea de un aislamiento necesario de la

sociedad, con unos valores específicos que deben ser "incompatibles con la ideología civil" (Baquer, 1988)

El nivel de profesionalismo será mayor en la medida en que haya una mayor lealtad a las instituciones democráticas, se mantenga un nivel de obediencia a las autoridades y se busque siempre desarrollar una competencia técnica y experiencia para cumplir los servicios que la ley les encomienda. Introduce como concepto esencial de la profesionalización la neutralidad en la política. "La política está más allá del alcance de la competencia militar, y la participación de oficiales militares en la política socava su profesionalismo, reduciendo su competencia profesional, dividiendo la profesión en contra de sí misma y sustituyendo los valores profesionales por valores ajenos" (Huntington, 1995, pág. 81) El profesionalismo militar de Huntington se presenta como un elemento estático; en resumen, un militar que no obedeciera no era un verdadero profesional. Esto llevó a que varios autores discreparan de Huntington por considerar que sus planteamientos no permitían dar cuenta de situaciones en las que, en la práctica, la cultura y la profesión militares eran efectivamente cambiadas a través de la interacción con la sociedad, programas educativos, sin considerar el impacto que pueden tener los liderazgos dentro de la institución, entre otros límites.

En 1960, Morris Janowitz publica el libro "El soldado profesional" como alternativa a los planteamientos de Huntington y con una perspectiva más sociológica de los estudios militares. Si bien parte del profesionalismo como elemento esencial de la identidad militar, indica que no es tan clara la separación de lo militar de la sociedad. Por el contrario, separarlos o alienarlos de la sociedad es un riesgo para la institución militar. Los militares deben tener la capacidad de transformarse conforme se desarrolla la sociedad y poder adaptarse a los cambios políticos. En ese sentido, el concepto de profesionalismo no implica necesariamente una separación tajante de la esfera política. En cuanto al control civil, este se puede dar en la medida en que se promueva la competencia por los recursos y por la atención. (Maigre, 2009) Para Janowitz los

elementos de relación de los militares con la sociedad son esenciales, el origen de las fuerzas, su composición, todos son elementos que se deben tener en cuenta en el proceso de profesionalización.

Las fuerzas armadas tenderán hacia una convergencia con las estructuras y normas civiles. Es decir, progresivamente, la profesionalización de los militares daría paso a la idea de un "ejército civilizado"; en este, las funciones son también más de tipo directivo-administrativas, por lo que las aptitudes organizativas son centrales en el perfil militar. Se enfatiza entonces la función protectora de la sociedad. Las fuerzas armadas tenderán hacia una convergencia con las estructuras y normas civiles. (Baquer, 1988) La profesionalización deseada por Janowitz no solo garantizaba que no se hiciera un uso indebido del poder militar, sino que también favorecía directamente los procesos de rendición de cuentas. Aunque a diferencia de Huntington, consideraba que no es viable un profesionalismo perfecto y no logró desarrollar una teoría profunda sobre el control.

Samuel Finer publica en 1962 *"The Man on Horseback"*, cuestionando el concepto de profesionalismo planteado por Huntington. Para Finer el profesionalismo no necesariamente supone lealtad a lo civil, sino que en algunas condiciones ese mismo profesionalismo puede llevar a un golpe de Estado. La participación de los militares en asuntos civiles está necesariamente ligada al grado de legitimidad del Estado civil. Es decir, se producen diversos grados de tensión en la relación civil-militar, que van desde la violencia hasta la toma del poder, pero en particular en sociedades donde el Estado es altamente cuestionado. (Finer, 2002) Sin embargo, no se describe cuáles serían las motivaciones de los militares para intervenir. Los militares no estarían aislados de la política, por el contrario, participan de ella para promover y cuidar sus intereses.

El sociólogo estadounidense Wright C. Mills publica en 1963 la obra "La élite del poder", en la cual analiza las élites políticas, económicas y militares. En esa dirección, critica las aproximaciones de Huntington y de Janowitz por considerar que ambas propuestas aceleran la politización de las Fuerzas Armadas. Plantea que en Estados Unidos se produce una concentración de poder en unos grupos muy reducidos, donde "los señores de la guerra han logrado una importancia política decisiva y la estructura militar de los Estados Unidos es ahora en gran parte una estructura política" (Baquer, 1988, p. 128). Para Mills, el militar debería volver a ser solo técnico, no deliberante y cumplir obedientemente con las órdenes del gobierno. (Mills, 2013)

En esa línea, Charles Moskos planteaba pasar de un modelo institucional a un modelo ocupacional. Para Moskos, las aproximaciones anteriores planteaban que los militares se encontraban segregados y eran divergentes respecto a la sociedad. Esta separación se legitimaba a través de normas, valores e ideas como el honor, el deber y la patria. En contraste, el modelo ocupacional de los militares se concentraba en la especialización de los miembros de las fuerzas. La organización reclutaba a los mejores, pero en el proceso de especializar sus funciones se producía un menor nivel de identificación de los miembros con la organización. (Moskos, 1977) Sin embargo, este modelo en extremo conlleva el riesgo de que antepongan intereses individuales y que se haga difícil obtener el compromiso institucional necesario para adelantar misiones de autosacrificio. (Miller, 2009) Por lo cual Moskos plantea el modelo híbrido, que busca minimizar los riesgos de las dos aproximaciones.⁹ Del institucional se debe atenuar la exaltación del ideal patriótico para que no se desborde el nacionalismo; mientras que desde lo ocupacional se debe controlar las exageraciones técnicas preservando la máxima

⁹ Baquer considera que quizás la descripción de los Ejércitos profesionales requiera de un modelo híbrido o mixto y segmentada. "grupos militares adscritos a lo institucional (armas combatientes) a lo ocupacional (cuerpos facultativos) y a lo organizativo (estados mayores y cuerpos administrativos). (Baquer, 1988)

eficacia, y desde lo organizativo se debe generar un ideal del control burocrático evitando las excesivas formalidades. (Baquer, 1988)

En 1972, Alfred Stepan planteó el concepto del nuevo profesionalismo tras investigar transiciones políticas en el cono sur. Stepan propone una teoría sobre la burocracia militar que tiene en cuenta tanto los aspectos institucionales como los culturales de las Fuerzas Armadas. Según su teoría, las Fuerzas Armadas tienen una cultura única que les da un sentido de identidad y misión, y que puede influir en su comportamiento político. Este concepto se evidencia en experiencias latinoamericanas en las cuales los militares tenían que hacer frente a amenazas de seguridad interna, no tanto en defensa externa. En el caso de Brasil, se demostró que la separación de los militares de la política terminó produciendo un rol militar expandido y un incremento de la gestión política militar en este sector. En ese sentido, las características específicas de la institución militar determinan las formas en las cuales pueden responder a las influencias del sistema político. (Stepan, 1971, p. 55)

Estos planteamientos tenían en común el identificar la carrera militar como un oficio que atendía a las “las exigencias éticas de lo institucional, la voluntad de servicio de lo ocupacional y la eficacia de lo burocrático.” El proceso de formación y reproducción de lo militar establecía una relativa separación de la sociedad, se planteaban como grupos cerrados con identidades más nacionales que de clase. Según Baquer, esta aproximación desarrolla la idea de que la institución precede y sobrevive a los miembros a través de unos principios que son inmutables. Además, se define no tanto por las funciones desarrolladas sino por los valores que se sirven. Esto se traduce en que en algún momento las fuerzas armadas no desarrollen sus funciones manifiestas, sino las funciones latentes, privilegiando el espíritu de la comunidad en vez de las leyes. Estas funciones latentes pueden exaltarse en algunos miembros de la élite militar como una función supletoria al ver deficiencias en otras instituciones. (Baquer, 1988)

Los militares, como organizaciones aisladas de la sociedad, se convirtieron en una entidad corporativa con un sentido de superioridad moral, que además tenían un mandato explícito como garantes de la constitución. El sentido de profesionalismo y organización refuerza para la organización el sentido de ser superiores. Los militares pueden, en virtud de su profesionalismo, ponerse por encima de la ley y el orden en la sociedad y legitimar su intervención política. Es decir, asumen la misión de salvar a las sociedades del caos producido por los civiles. (Kruijt, 1996, pág. 11)

Para ello, es necesario que lo político se mantenga al margen, permitiendo al militar hacer su trabajo y brindando también la dirección y los recursos necesarios. Sin embargo, en la línea de Huntington, los lineamientos constitucionales y la construcción institucional pueden favorecer el profesionalismo militar u obstaculizarlo. En el contexto de la posguerra fría, la literatura se enfocaba principalmente en el concepto de profesionalismo como elemento esencial para la estabilidad de las relaciones civiles-militares. Se consideraba que tener ejércitos más capacitados y profesionales necesariamente permitiría reducir los escenarios de tensión entre los civiles y los militares.

A pesar de que la obra de Huntington es considerada como la obra central de los estudios militares, no se presenta una definición clara de lo que es el profesionalismo. Hay una mezcla de elementos como la cultura, la institución, la vocación y el oficio. Lo que es claro es que el profesionalismo militar reside en una participación corporativa que involucra una experiencia específica. Estos elementos deben generar un sentido de obligación social que termina subordinando al militar al dirigente del Estado. (Huntington, 1995, pág. 449) Estos elementos deben generar un sentido de obligación social que termina subordinando al militar al dirigente del Estado. (Rahbeck-Clemmensen, 2013)

También se ha entendido la profesionalización como la separación de los asuntos militares de los asuntos civiles, proponiendo una gran independencia de este cuerpo profesional. Para efectos del proceso de consolidación democrática, es esencial utilizar los conceptos de rendición de cuentas. Los líderes militares deben rendir cuentas frente al Ministerio de Defensa, en un concepto de "control democrático de las fuerzas armadas". (Balamir, 2015, pág. 17) En el segundo capítulo de nuestra investigación se analizarán las Fuerzas Militares colombianas desde su estructura, su proceso de formación, desarrollo e institucionalización; es decir, se llegará a la construcción de la idea de profesionalismo militar, siguiendo en parte el modelo híbrido de Charles Moskos, que permite articular aproximaciones institucionalistas y ocupacionales, teniendo en cuenta no solo los procesos de especialización de las fuerzas militares, sino también la permanencia de valores e identidades patrióticas que se configuran en las fuerzas.

1.1.2. La interacción entre lo político y lo militar: la esencia de las relaciones civiles militares

El estudio de las relaciones entre civiles y militares ha sido un campo de investigación más o menos reciente dentro de la ciencia política. Los estudios en este campo proliferaron al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El nuevo protagonismo internacional de los Estados Unidos y el notable crecimiento de las fuerzas militares durante el período de guerra llevaron a políticos y académicos a cuestionarse el diseño de las fuerzas militares, la necesidad de redefinir sus roles, establecer pautas para su empleo y cómo regular su actuación. Los estudios que surgieron en ese momento tenían como telón de fondo comprender cómo se daba la interacción entre los militares y los civiles, y particularmente cómo garantizar que estos grupos, que ostentaban el monopolio de la fuerza, no representaran un riesgo para los sistemas políticos.

En este equilibrio o interacción surge lo que Peter Feaver llamó el dilema de las relaciones civiles-militares, que consiste en la necesidad de crear un cuerpo militar lo suficientemente fuerte como para proteger al Estado, pero que al mismo tiempo no se vuelva en contra del Estado que lo estableció. (Los civiles, los líderes políticos, son quienes tienen la última palabra en la conducción de las sociedades. Son ellos quienes deciden qué riesgos identificados por los militares son aceptables y cuáles deben abordarse. En ese sentido, los militares ofrecen sugerencias sobre las amenazas, sus consecuencias, las medidas que deben tomarse y los requisitos para enfrentar esas amenazas, pero son los políticos quienes equilibran y toman las decisiones. Son ellos quienes establecen los riesgos y costos que están dispuestos a asumir en materia de defensa. (Feaver P. D., 1996)

El análisis de las relaciones civiles-militares se puede concebir en dos dimensiones. Por un lado, los estudios que analizan la relación entre la sociedad civil y las fuerzas militares en un sentido amplio. Por otro lado, la relación entre las élites civiles y los militares, que ha sido la dimensión más estudiada desde la disciplina de la ciencia política. (Rahbeck-Clemmensen, 2013)

El concepto de relaciones civiles-militares, como se entenderá en esta tesis, considera las interacciones entre las autoridades civiles y los militares o la institución especializada en garantizar la defensa nacional. En el análisis de esta interacción se busca establecer el concepto de "control civil" como relacionado con las reglas y normas que estructuran la defensa nacional, y cómo a través de este control se establece el funcionamiento, la vigilancia y el control del aparato militar. (Maigre, 2009)

Las preguntas que han orientado las investigaciones en este campo se centran en entender cómo las autoridades civiles controlan a las fuerzas militares, qué políticas y estructuras contribuyen a ese control civil y qué tipo de relaciones civiles-militares son más beneficiosas para la sostenibilidad de las democracias a largo plazo (Bland, 1999, pág. 7) Peter Feaver publicó la obra "*Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*", donde

fusiona elementos de la sociología y la teoría institucional para plantear una nueva teoría de las relaciones civiles-militares, la teoría de la agencia, con el fin de responder a la pregunta de qué sucede en el día a día de las democracias maduras, cómo los civiles logran mantener su supremacía sobre los militares. (Feaver P. , 2003) En particular, Feaver buscaba explorar cómo lograr autonomía sin que se vea mermado el control civil, pero al mismo tiempo resolver el equilibrio o balance de involucrar a los civiles lo suficiente sin poner en riesgo los éxitos militares. En este sentido, la relación civil-militar es una interacción estratégica; los civiles deciden cómo supervisar a los militares, si estos cumplirán obedientemente lo que se les solicita, en una interacción de "trabajar" y "eludir".¹⁰

Las relaciones entre la élite civil y los militares se centran en las dinámicas entre los militares y la élite civil que compone el Estado. Se analizan las preferencias de los civiles, los vínculos de confianza entre las partes, la estructura del Estado y las capacidades tanto de los civiles como de los militares (Rahbeck-Clemmensen, 2013) Las expectativas de los actores se construyen en función de factores como el costo del monitoreo, el grado de coincidencia entre las preferencias de los civiles y los militares, y su respectiva fortaleza política. Feaver reconoce que existen factores externos que influyen en la relación, como la intensidad de las amenazas externas y la incertidumbre sobre posibles castigos si los comportamientos se desvían. (Feaver P. , 2003) Esta postura fue criticada por simplificar el estudio a un juego de dos actores en lugar de considerar que la relación es en general mucho más compleja. (Maigre, 2009) Sin embargo, se reconoce la importancia de la delegación que ocurre tanto en la burocracia como en los militares, ya que como agentes poseen conocimientos y herramientas particulares a los que el liderazgo civil no tiene acceso. Los agentes, en su calidad de racionales, buscan maximizar sus

¹⁰ Es un desarrollo de los principios económicos de la agencia, en la que el empleador-el principal- contrata a un empleado-un agente-y tiene la expectativa que el empleado estará haciendo lo que debe hacer, su antónimo sería el eludir desempeñar o hacer lo solicitado.

beneficios, tienen sus propias preferencias y pueden evadir de diversas formas las solicitudes de los civiles.

Para Foster, el contexto democrático agregaba otros elementos a considerar en las relaciones civiles militares. Era necesario intentar resolver la pregunta de cómo una organización inherentemente autoritaria, que emplea la violencia a nombre del estado, que suscribe un *ethos* de obediencia, secrecía y demandas de exclusividad logra alcanzar legitimidad. Por lo tanto, Foster establece cuatro imperativos para los militares. El primero es la competencia operativa, es decir, que puedan cumplir con el trabajo que se espera de ellos. En segundo lugar, los militares deben proporcionar buenos consejos a los tomadores de decisiones. La tercera condición es ser socialmente responsables y, encuarto lugar, los militares deben ser neutrales en la política, es decir, no involucrarse ni influenciarse por consideraciones políticas que puedan comprometer su objetividad y cuestionar la credibilidad de la institución. Estos imperativos se relacionan con el proceso de profesionalización.

Además, dentro de las relaciones civiles-militares, es importante identificar a los actores que representan al gobierno en esta interacción, quiénes son y cómo influyen en la composición y el apoyo de las fuerzas militares. Por lo tanto, en este análisis, las élites del gobierno, como el presidente, los primeros ministros, los ministros, los secretarios y los líderes de los partidos, son actores importantes para el estudio de las relaciones civiles-militares. Se espera que exista un acuerdo cultural o una relación de concordancia entre los militares, la élite política y la ciudadanía. Esto implica tener valores culturales compartidos que determinen la posibilidad de que no haya conflictos entre los actores. El acuerdo se basa en la capacidad de llegar a acuerdos en temas clave. (Foster, 2005) En ese sentido se establece una relación de mutua afectación entre militares y civiles, y hay una relación de control y supervisión que se establece entre los actores.

Eliot Cohen trata de aportar al campo de las relaciones civiles militares, partiendo de una perspectiva normativa. Plantea que las interacciones no son necesariamente armoniosas, al tiempo que, en contextos de guerras, las decisiones estratégicas implican el involucramiento de los líderes civiles en temas estratégicos e incluso tácticos, que desdibujan la división del trabajo de los civiles y los militares. En particular porque las guerras generan escenarios de diálogos desiguales, dejando en el político la autoridad para decidir el curso político de las acciones. Es decir, el liderazgo civil debe interactuar con unas fuerzas militares que son profesionales, pero distintas a las otras profesiones, que manejan en cierto sentido un monopolio de conocimiento, que a su vez es fragmentado dentro de los rangos, y resulta altamente especializado. (Cohen, 2003)

Rebecca Schiff propuso a mediados de los años noventa la teoría de la concordancia como un elemento para comprender las relaciones civiles-militares, buscando superar el modelo de separación y control civil de lo militar que se basaba en la experiencia particular de los Estados Unidos y que, por lo tanto, no era aplicable en otros contextos culturales y sociales. En esta aproximación, es importante considerar la cultura, la historia, las actitudes y los símbolos que identifican a los actores, así como la sensibilidad para comprender estos contextos de interacción. (Schiff, 1995)

Es importante identificar los actores que representan al gobierno en esta interacción, quiénes son y cómo influyen la composición y el apoyo de las fuerzas militares. Por lo cual en su análisis las élites del gobierno, presidente, primeros ministros, ministros, secretarios, líderes de partidos son actores importantes para el estudio de los civiles militares. Se esperaría que se diera un acuerdo cultural, o una relación de concordancia entre los militares, la elite política y la ciudadanía. Presentando aquí una diferencia adicional a las aproximaciones previas, que no consideraban a la ciudadanía. (Uluçakar, 2017) Para ello se deben tener valores

culturales compartidos, y son estos los que determinan la posibilidad de que no haya conflictos entre los actores. El acuerdo descansa en la posibilidad de lograr acuerdos en temas claves.

Schiff establece cuatro temas claves, son descritos como los indicadores de la concordancia; el primero de ellos es la composición social de los cuerpos de oficiales, este permite establecer el tipo de relación que se desarrolla entre los militares y la sociedad, la existencia de soldados de carrera permite un enlace entre la ciudadanía y los militares y los militares el gobierno. El segundo indicador es el proceso de toma de decisiones políticas, allí se consideran las instituciones que interactúan en decisiones como asignación de presupuesto, el tamaño de las fuerzas, el diseño de sus estructuras. El tercer indicador es el método de reclutamiento militar y por último el estilo militar, que se refiere a la forma en que los militares son percibidos por las personas, cuál es el *ethos* de los militares hacia adentro de la organización y cuál es su apariencia hacia afuera. (Schiff, 1995, págs. 14-16)

Los estudios de las relaciones civiles militares han tenido en el centro del análisis la preocupación acerca de las condiciones por las cuales surgen los golpes de estado, pero esta resulta una preocupación que progresivamente se ha disipado, reflejando una gran complejidad para su estudio. Se ha buscado entender este campo desde estudios con aproximaciones estructuralistas, institucionalistas, que se concentran en analizar el control civil y las condiciones en que éste es efectivo. Otras aproximaciones incorporan también en el análisis el buscar comprender más allá de los controles, como hacen los civiles para en medio de factores estructurales, institucionales e ideacionales establecer los cursos de acción en los que se producen las interacciones con los militares. (Croissant, Wolf, Kuehn, & Chambers, 2011) En estos análisis, se buscan entender otras formas de involucramiento de los militares en la política doméstica, más allá de las interrupciones. Para Feaver, el síntoma de ausencia de golpes militares también puede estar manifestando un alto nivel de influencia de los militares sobre los

civiles y estar reflejando la existencia de otros canales con los cuales están protegiendo sus intereses institucionales. (Feaver, 1996))

Croissant, Wolf, Kuehn y Chambers (2011) proponen entender las relaciones civiles militares como un espectro de situaciones que van desde un polo de control civil a su opuesto que sería el poder militar. El control civil es planteado como el momento en que las autoridades civiles tienen el control exclusivo de la política doméstica y la forma de implementarla; de manera autónoma los civiles pueden delegar algunas políticas y ciertas decisiones a los militares, pero éstos solo pueden actuar de acuerdo con las orientaciones dadas por las autoridades civiles. Los civiles son quienes deciden el alcance de estas acciones, las revisan e incluso pueden retirar a los militares a cargo. En este estadio de control civil, habría cinco dimensiones sobre las cuales las decisiones son dadas por los civiles y no controvertidas por los militares.

Estas dimensiones son la selección de liderazgos, la política pública, la seguridad interna, la defensa externa y la organización militar. El tipo de relaciones que se establecen entre civiles y militares en estas áreas determina el grado de control civil. Esta propuesta permite entender el control civil sobre variables o procesos definidos, que serán analizados en el capítulo 4. Estas dimensiones tienen la ventaja de incorporar la variable de la seguridad interna, que es de gran relevancia para el estudio de las fuerzas militares colombianas, sin dejar de lado las funciones regulares de la defensa nacional. En otras palabras, este marco general abarca diferentes variables para investigar cómo se ejerce el control civil. Idealmente, no debería haber interferencias en el control civil, pero el análisis de casos reales sin duda revelará varios matices y diferentes grados de cumplimiento de este requisito, así como comportamientos diferentes en las dimensiones, lo cual refleja la complejidad de las relaciones civiles-militares.

En suma, las relaciones civiles-militares son un campo de estudio complejo que involucra la interacción estratégica entre civiles y militares. Los civiles, en su papel de líderes políticos, tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre la defensa nacional y establecer el control

civil sobre las fuerzas militares. Estas relaciones se han abordado desde diversas perspectivas teóricas, considerando factores como la cultura, la historia, las preferencias de los actores y el grado de concordancia entre civiles y militares. Además, se han propuesto dimensiones clave para entender el control civil y se ha reconocido la importancia de la delegación y la profesionalización militar en estas interacciones. Sin embargo, es importante tener en cuenta la complejidad y los matices propios de cada contexto nacional al analizar las relaciones civiles-militares.

GRÁFICO 1 DIMENSIONES DEL CONTROL CIVIL



Fuente: Construido a partir de Croissant, Wolf, Kuehn, & Chambers, 2011

En una línea similar, Desch plantea que, en el estudio de las relaciones civiles militares, la cultura y la historia muchas veces se tratan como variables periféricas; sin embargo, estos elementos son relevantes para entender el patrón de las relaciones. De ahí que se deba tener en cuenta también el cómo se han configurado las relaciones e identidades entre estos dos grupos y como ha sido su interacción. Desch asimismo establece que las relaciones sanas tendrían tres elementos: una relativa armonía entre civiles y militares; existiría un nivel de efectividad con la que las fuerzas militares ejecutan sus misiones, y se mantendría el balance constitucional. Es decir, para unas buenas relaciones civiles militares se tendría una combinación de: cortesía y un bajo número de desacuerdos entre líderes civiles y militares; se tendría éxito en la guerra y la paz; y no se presentarían desajustes entre políticas y estrategias;

así mismo no se darían intromisiones en los territorios del otro. (Desch, 2001) La configuración de estos roles, experiencias de eficiencia e ineficiencia y el ajuste a las normas constitucionales será presentada en el capítulo 3.

En ese sentido, los estudios sobre las relaciones civiles militares no solo deben superar el debate de controles e intervenciones, y deben empezar a evidenciar otros temas que han tenido poca atención en la literatura. Estos son, por ejemplo, el rol de los militares en los procesos de consolidación democrática, qué hacen las fuerzas de seguridad, cuáles son los costos de estas actividades, su grado de eficacia y eficiencia; las implicaciones de las funciones y misiones para la democracia, su intervención en aspectos de la vida social más allá de las actividades de defensa. (Bruneau & Matei, 2008, pág. 910)) Por otro lado, otros estudios en la línea de teorías democráticas de las relaciones civiles militares identifican cuatro dimensiones que permiten entender y explicar las relaciones civiles militares. Éstas son la intervención directa en política, la segunda el rol y funciones de las fuerzas armadas en el diseño de las políticas de defensa, la tercera dimensión es el efecto que tienen en las fuerzas armadas las decisiones de usar la fuerza en operaciones domésticas o internacionales. La cuarta dimensión es la relacionada a los efectos de las fuerzas armadas en la forma de pensar y la consciencia del cuerpo de oficiales a través de la educación y cultura. (Uluçakar, 2017)

Estas propuestas concuerdan en esencia con el modelo planteado por Croissant et al. (Croissant, Wolf, Kuehn, & Chambers, 2011) y nos permiten ampliar el campo del análisis de las relaciones civiles militares, con dimensiones con múltiples variables, que pueden dar cuenta de interacciones muy disímiles de acuerdo con contextos políticos e históricos diferentes. En muchos países los militares han asumido funciones más allá de la defensa y se han involucrado en temas como la seguridad interna, lo que puede modificar la forma en que los militares son percibidos por la sociedad y los líderes políticos. Los retos entonces no solo son en el diseño de

controles, sino también en el alcance de las misiones y en su rol en los procesos de consolidación de la democracia.

1.1.2.1. Relación civil militar en el proceso de consolidación democrática: entre la estabilización y otras formas de participación.

La relación entre los civiles y los militares tiene por definición una tensión inherente y el deseo racional de cada uno de los actores de mantener distancia con el otro. Es decir, mientras que “los militares buscan evitar la interferencia de los civiles en sus asuntos, los civiles buscan reducir la influencia de los militares en la política”. (Gaub, 2016, pág. 9) Para ello, los estudiosos de los asuntos militares fueron abordando la relación entre democracia y los gobiernos civiles y militares.

La descripción o cualificación de las democracias a través de características como elecciones regulares, libres y transparentes, y mecanismos alternativos de participación ya no son suficientes. Identificar el nuevo rol para las fuerzas armadas en las sociedades en transición se ha convertido en una de las prioridades para garantizar la permanencia de la democracia. Esta temática ha sido el centro de los estudios en países como Turquía y varios países de América Latina.

Schmitter y Karl incorporaron variables que aludían explícitamente a las relaciones civiles militares dentro de la descripción de la democracia. Por un lado, se esperaba que las autoridades electas popularmente pudieran desarrollar sus tareas constitucionales sin la oposición de parte de autoridades no elegidas popularmente. Es decir, que los militares no intervinieran en el ejercicio de los gobernantes electos. (Balamir, 2015) En esa misma dirección, Przeworski, Valenzuela y Agüero analizaron los casos de transición democrática y el papel que los militares deberían desempeñar en estos contextos para posibilitar la transición.

Przeworski indicaba que era necesario que las instituciones de la transición democrática fueran cautelosas en el proceso, ya que debían crear mecanismos para evitar que los militares dominaran o se impusieran sobre los líderes civiles. Las transiciones no son fáciles, ya que las fuerzas militares quieren proteger su papel tutelar. Incluso cuando las fuerzas militares ya no intervienen directamente en la política, su presencia se considera un potencial obstáculo para una negociación realmente democrática entre otros actores sociales y políticos. Por lo tanto, es necesario construir mecanismos de rendición de cuentas. Tradicionalmente, el alto mando militar solo rendía cuentas al presidente, de forma muy limitada, por lo que era necesario establecer mecanismos de control para los militares en general durante los procesos de transición y limitar las prerrogativas que conservarían las fuerzas militares. (Przeworski, 1995)

Valenzuela establece los factores que ralentizan la transición democrática y se convierten en elementos perjudiciales para estas interacciones. Estos factores incluyen el mantenimiento de poderes tutelares, dominios reservados, discriminación electoral y el riesgo de insurrecciones o golpes militares. Los poderes tutelares son las elites no elegidas o militares que se mantienen activas en la política por considerar que representan el interés nacional o porque históricamente han tenido ese papel. Los dominios reservados son áreas políticas con acceso limitado para las autoridades elegidas, como el gasto militar, las compras de equipamiento y armamento, las promociones, la vigilancia y el control de los servicios de inteligencia, así como la justicia militar y las investigaciones sobre posibles abusos en materia de derechos humanos. (Balamir, 2015) Por lo tanto, el proceso de transición democrática requiere reemplazar el concepto de autonomía por una aproximación basada en la rendición de cuentas, permitiendo que los líderes políticos decidan cuándo y cómo se despliega y utiliza la fuerza.

Estudiando este proceso de retorno de los militares a las “barracas”, Agüero identifica que es prioritario en el análisis de las relaciones civiles militares el establecer los mecanismos para mantener alejados a los militares de lo político, lo que en algunos casos particulares no es

fácil dada la historia de intervención en algunos países de América Latina, que incluso los llevaba a considerarse la fuerza que garantiza la supervivencia del Estado. (Agüero, 1998) Asimismo, Agüero resaltaba que en América Latina se había dado una gran autonomía a las fuerzas militares con respecto a las autoridades civiles. Esta autonomía en muchos casos se mantuvo incluso después de la democratización, incluía la libertad para tomar decisiones relativas a nombramientos y castigos del personal subalterno; niveles militares; educación y doctrina militar; y reforma y modernización. (Balamir, 2015)

Esta autonomía es interpretada por David Pion Berlín y Harold Trikunas como una separación de esferas de competencia, que impone un reto adicional para los líderes civiles y es superar el déficit de información; esto consiste en que los civiles que están a cargo de controlar las fuerzas armadas tienen poco o escaso conocimiento del sector. Lo que a su vez implica que no hay interés más allá de lograr calmar las tensiones civiles-militares. Esto se produce por el escaso interés de la población en las temáticas de defensa, por restringir el debate al mero control sobre las fuerzas, mientras que los temas más profundos como la formulación de la política de defensa se ha dejado de lado. (Pion-Berlin & Trikunas, 2007) En el capítulo 4 se abordará esta temática, no solo en términos de quién ejerce la autoridad civil y cómo se controla, sino también de cuánto interés y conocimiento existe entre los líderes políticos y los militares en Colombia.

Estudios más recientes han mostrado su limitado alcance y han propuesto otros elementos o variables ligados a las relaciones civiles militares en contextos de consolidación democrática (ya no de transición) y de nuevos retos de seguridad. Para ello se plantean variables como la efectividad de las fuerzas de seguridad en el cumplimiento de los roles asignados y el concepto de eficiencia; es decir, el desarrollo de esas funciones con el menor costo. (Matei, 2015) La eficiencia militar también se relaciona con la división del trabajo entre civiles y militares, y la coherencia estratégica, los militares implementan decisiones que reflejan las estrategias

nacionales. En ese sentido se da la suposición de que los militares y los civiles tienen un grado de intereses compartidos, y se estudia la interacción con un foco en el resultado o la capacidad del Estado de ejercer la fuerza. Matei propone una nueva conceptualización de las relaciones civiles-militares que refleje la mayor complejidad en la relación entre democracia y fuerzas de seguridad, no solo militares, sino también otros actores como la policía y los servicios de inteligencia.

1.1.2.2. Los controles sobre las fuerzas militares: como consolidar el poder civil

El control civil de los militares, o su subordinación, se ha establecido como una condición o característica para el mantenimiento de la democracia.¹¹ El control civil indaga sobre la capacidad de los líderes de controlar las fuerzas militares. (Kohn, 1997) Este control adopta diversas formas, siendo la constitución y las leyes mecanismos de control convencionales. El control civil explora la motivación de los militares para aceptar la supremacía civil, es decir, analiza los incentivos que tienen para permitir dicha supremacía. El principal aporte a esta dimensión de las relaciones civiles-militares proviene de Huntington, quien categoriza dos tipos de control. Aunque estudios posteriores han incorporado otras variables, reconociendo una mayor complejidad en la interacción, la línea de control de Huntington sigue siendo central en la literatura.

El control que establecía Huntington es el control subjetivo: se desarrolla a través de políticas de control civil de las que disponen los políticos, bien sea a través de la politización de la institución militar. Estas políticas buscan que el liderazgo militar comparta los valores de la facción en el poder. Esto se logra mediante el control de los ascensos al hacerlos dependientes de los contactos que se desarrollan con los partidos, en particular el dominante. O a través de la

¹¹ Ver los trabajos de Robert Dahl, 1989, Linz y Stepan 1996.

remoción y reemplazo de aquellos oficiales que muestran preferencias por otros valores u otros partidos alternativos. El control subjetivo involucraba hacer más civil las fuerzas militares a través del proceso de convertirlas en un reflejo del Estado, pero esto termina por interferir con la estructura organizacional, afectando también su efectividad en el desarrollo de las acciones propiamente militares. (Huntington, 1995) En suma, el control subjetivo depende del establecimiento de mecanismos institucionales y condiciones legales que ayudan a reducir el poder de los militares. Busca civilizar las fuerzas militares para hacerlas un reflejo del estado. (Uluçakar, 2017)

El otro tipo de control es el control objetivo con el cual se pretende hacer a las fuerzas militares independientes de las controversias políticas. Estos controles permiten mayor grado de autonomía a los militares, en particular en los elementos tácticos y operacionales, es decir, tienen una gran independencia en los temas de su experticia. Lo político y lo militar se conciben como áreas de experticia totalmente diferentes, por lo cual se mantienen separados. Los ascensos están directamente relacionados al mérito, a los resultados de su trabajo. Los militares según este control se abstendrían de involucrarse en lo político, lo que ayuda a tener fuerzas militares efectivas y controlables; es decir, profesionales. Ese profesionalismo combina la experticia, el servicio, la responsabilidad y el sentido de cooperatividad. Los civiles podrían formular de manera efectiva la política exterior, la política militar. Este tipo de control también se llama control delegativo, implica que los civiles se involucran en las decisiones estratégicas, los políticos definen los objetivos estratégicos para la defensa nacional, pero no interfieren en las tácticas. (Maigre, 2009)

Para Croissant el control civil es una parte integral de la democracia liberal y su fragilidad degrada la calidad de la democracia. El grado concreto de degradación depende de los déficits específicos del control civil y los regímenes parciales afectados de la democracia arraigada. (Croissant, Wolf, Kuehn, & Chambers, 2011) La estructura de las fuerzas militares también puede tener controles desde los diseños organizacionales, uno de los más comunes mecanismos para contrabalancear el poder de las fuerzas es la separación de las armas. Cada una de ellas desarrolla una competencia, un aparato administrativo y operacional. Se busca crear competencia entre las fuerzas, rivalidades, para que sea más difícil una acción conjunta en términos de conspiración o contrabalanceo a los líderes civiles. Otro diseño de control civil es el establecer secretarías o ministerios a cargo de civiles, con la autoridad de hacer las políticas de seguridad y defensa. Estas divisiones pueden significar duplicación de competencias, generar ineficiencias, pero a la vez trabaja en los propósitos de demandas estratégicas y capacidad de respuesta. (Foster, 2005)

Es decir, se pueden crear controles externos a través de la configuración de instituciones que hagan que la desobediencia militar sea un poco más difícil y costosa de ejercer. Dentro de los controles externos las instituciones pueden detectar los malos procedimientos o irregularidades y tienen los medios para bloquear o vetar el desarrollo de políticas o actividades. (Rahbeck-Clemmensen, 2013) Feaver indicaba que se establecían procedimientos de patrulla policial, como las audiencias, la obligación de presentar reportes, la existencia de instituciones del gobierno que hacen seguimiento y verifican el cumplimiento de las obligaciones con la posibilidad de amenazar o constreñir legalmente. (Feaver P. , 2003) Es decir, se utilizan las instituciones para monitorear y castigar a los militares al detectar comportamientos incorrectos. La teoría racional supone que los militares tienen aversión a estos controles y, por lo tanto, tienen el incentivo de cumplir y mantenerse dentro de los límites permitidos. (Rahbeck-Clemmensen, 2013)

Los controles internos se desarrollan para crear una cultura militar que se fundamente en la lealtad. Se crean mecanismos internos para fortalecer el control, como las normas, la neutralidad política, la generación de lealtad de los militares a los líderes civiles. Esta lealtad se logra cuando el gobierno civil logra que las preferencias militares sean las mismas que las del liderazgo civil. La asimetría de la información se vuelve problemática, si el ejército tiene diferentes preferencias de política que quiere perseguir. En contraste, si el liderazgo civil puede asegurar que el cuerpo de oficiales valore la lealtad al Estado como una meta política, la construcción de mecanismos de monitoreo y castigo elaborados se vuelven irrelevantes. La tarea clave es entonces, identificar los mecanismos que aseguren que el cuerpo de oficiales se sienta leal hacia el gobierno civil.

Los civiles delegan la implementación de los temas de política militar a las fuerzas militares, bajo el supuesto de que ellos saben más, tienen la especialidad; no obstante, esto hace más difícil para los gobiernos vigilar el cumplimiento de la implementación de sus políticas. Así mismo, los militares responden directamente a la rama ejecutiva, deben tener en cuenta las decisiones del congreso, pero especialmente deben manifestar la lealtad a la Constitución; por lo que los intereses a los que deben servir son variados. (Avant, 1996) Esta delegación, se da en el marco del poder formal de los mandatos de la constitución, sin embargo, en la práctica, le da un mayor grado de poder informal a los militares dentro del cual puede resistir los cambios que son diferentes a sus preferencias. Es decir, los militares tienen también formas de responder a estos controles.

Feaver plantea una acción intermedia entre la propuesta de control objetivo y control subjetivo: el control asertivo. Este control permite la supervisión directa sobre los militares, especialmente en operaciones militares y tácticas, desde la perspectiva de la formulación de políticas. Es decir, se interfiere un poco más que en la autonomía planteada por el control objetivo, al tiempo que se mantiene la independencia militar. A diferencia del control subjetivo,

que civiliza la estructura militar, el control asertivo busca equilibrar ambas perspectivas. Los factores o variables que intervienen en el sistema de relaciones entre la élite civil y militar en el marco de estos controles son: las prioridades del gobierno civil, la confianza de los civiles en los militares, la confianza de los militares en los civiles, las instituciones externas que definen su interacción y las capacidades de los militares y de la élite civil. Estas condiciones del control asertivo serán variables analizadas en la presente investigación de manera transversal.

Este sistema busca maximizar la legitimidad y la eficiencia del Estado. Pero hay otros factores que le dan o quitan fortaleza a este sistema: la legitimidad del gobierno, la legitimidad del Estado, la constitución, la cultura estratégica de los civiles, los valores que definen la cultura militar, las reformas administrativas, las personalidades de los líderes, los niveles de amenaza, el tipo de conflicto que enfrenta el estado. (Rahbeck-Clemmensen, 2013) Es decir, los controles pueden verse atenuados o modificados por elementos no ligados al diseño y estructura de los controles. Esto implica una interacción continua y un ajuste constante de las estrategias de control. Para algunos, como Bland, el momento en que se cuestiona el control civil es cuando los propios líderes civiles no ejercen el control de manera adecuada o son negligentes en el uso del poder que se les ha conferido legalmente. (Bland, 1999)

En la misma línea, los militares pueden responder al ejercicio de estos controles y pueden utilizar diferentes recursos para tratar de influir en el liderazgo civil. A su vez, los civiles intentarán generar condiciones para evitar un conflicto potencial con los militares. Sin embargo, los militares pueden considerar diferentes tipos de interacción. La respuesta más extrema sería un golpe de Estado, que les permitiría dismantelar el gobierno civil. Sin embargo, este tipo de respuestas se ha vuelto menos frecuente. Por otro lado, los militares pueden optar por aliarse con un actor político para causar daño al gobierno, por ejemplo, con los líderes de la oposición civil. En los sistemas democráticos, esto podría manifestarse en llamados de control político y citaciones del Congreso como mecanismos de control y contrapeso al gobierno. Los militares

pueden responder basándose en el interés de su fuerza, no necesariamente en el interés del gobierno, o pueden proporcionar información a líderes de la oposición. (Rahbeck-Clemmensen, 2013)

Otra forma de respuesta o resistencia es que los militares pueden utilizar su popularidad y prestigio ante la sociedad para visibilizar las limitaciones del gobierno. Pueden manifestar esta insatisfacción de múltiples formas, generalmente de manera anónima, a través de filtraciones de información a la prensa. Una forma simbólica de indicar que las cosas no están funcionando bien es a través de anuncios de renuncias, como una señal de alerta para la opinión pública y los medios, con el fin de que se vigile y revise un tema específico. Sin embargo, el profesionalismo indica que no es función de los militares criticar al propio gobierno, por lo que la renuncia sería la acción más predecible. Los líderes civiles también tienen la posibilidad de destituir a algunos oficiales, detener promociones de personas que podrían representar potenciales dificultades, o incluso utilizar el sistema judicial para procesar a líderes militares que hayan infringido la ley. (Feaver P. , 2003)

Otro elemento para considerar en esta interacción civil-militar son las asociaciones o líderes militares que, desde la situación de retiro, intentan desempeñar un papel prominente. Al no formar parte activa de las fuerzas, tienen mayor libertad para expresar opiniones y poseen la experiencia y el reconocimiento tanto de la sociedad como de los miembros activos de las fuerzas. Por tanto, buscan dar legitimidad a sus opiniones, aunque muchas veces pueden estar expresando puntos de vista institucionales, es decir, los de los miembros activos de las fuerzas. Los militares también pueden tratar de influir en las políticas gubernamentales a través de una implementación imprecisa. Por ejemplo, pueden dilatar la implementación de una decisión o llevarla a cabo de manera que tenga un curso de acción diferente. (Rahbeck-Clemmensen, 2013)

Los líderes políticos tienen a su disposición una herramienta esencial para controlar a los militares: la gestión y formulación del presupuesto. Los recursos financieros son necesarios para la supervivencia y el mantenimiento de la institución, al tiempo que permiten a los civiles condicionar el comportamiento a través de incentivos selectivos, ya sea en forma de castigo o recompensa, en relación con ciertos comportamientos. La transparencia y el conocimiento de la ejecución del presupuesto también están relacionados con la percepción del control. Sin embargo, esta dimensión también representa un riesgo para una institución que valora la confidencialidad por razones de seguridad y que buscará eludir parte de esos controles debido a consideraciones profesionales. (Foster, 2005)

Desde el análisis de los militares en países latinoamericanos, Agüero resume el control civil sobre los militares en tres momentos: cuando los funcionarios electos pueden llevar a cabo la política general sin interferencia de los militares, cuando pueden definir los objetivos y la organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo la política de defensa, y finalmente, cuando pueden supervisar la aplicación de la política militar. (Agüero, 1995) En esta tesis, nos centraremos en analizar las Fuerzas Militares colombianas y su interacción con las dinámicas políticas en el país durante el período 1991-2016, ampliando el alcance temporal hasta las consecuencias de la firma del acuerdo. Buscaremos comprobar si las fuerzas militares colombianas no han buscado intervenciones directas en la política porque tienen mecanismos formales e informales de comunicación e interacción con el sistema político, lo que lleva a negociaciones y acuerdos que minimizan los momentos de tensión.

1.2 El contexto latinoamericano y la excepcionalidad colombiana: los militares como eje de la construcción de los Estados y como instituciones en el sistema

En la mayoría de los países de América Latina los militares han desempeñado un papel importante en la política. Con frecuencia han asumido el protagonismo como responsables directos del gobierno. "Hasta la década de 1960, casi todas las fuerzas militares sudamericanas se veían a sí mismas como un poder moderador, un "poder moderador" responsable de defender el orden constitucional contra cualquier daño que pudieran infligirle las facciones civiles en disputa. Los oficiales militares justificaron tomas ocasionales del poder como intervalos temporales o períodos de enfriamiento, después de lo cual se restablecería la normalidad democrática." (Rial, 1996, pág. 50) Esta presencia política se ha reflejado en golpes de estado, es decir, intervenciones directas, o en el empleo de los militares en roles no relacionados con la defensa y la seguridad. Según Kruijt, las fuerzas armadas estaban orgullosas de las prerrogativas de proteger la constitución, es decir, de intervenir en los asuntos políticos. "Las fuerzas armadas han asumido el cargo de dos cosas: la defensa nacional y la protección del orden constitucional y la estabilidad del Estado. En esta capacidad, han llevado a cabo "misiones de estabilización" dentro de la arena política" (Kruijt, 1996)

Este protagonismo se enmarcaba en contextos donde no existían organizaciones o alianzas que pudieran liderar el desarrollo de los países, pero curiosamente no estaba directamente relacionado con el tamaño o la calidad de esas fuerzas militares. Según Kruijt, el nivel de interferencia militar en asuntos de política nacional no se vinculaba a variables como el presupuesto, la sofisticación del equipamiento o el tamaño de las fuerzas. En América Latina, estas fuerzas han sido comparativamente pequeñas, pero han tenido momentos importantes de injerencia o interferencia en la política. La inestabilidad política o económica dio la excusa para que los militares intervinieran. La idea de esta intervención era que una vez restablecido el orden público y moderado el conflicto entre las fuerzas políticas, no había ninguna otra razón

que justificara la continuidad del gobierno militar. Pero en algunos países ese intermedio temporal adquirió una dimensión diferente, volviéndose más frecuente que las intervenciones temporales.

TABLA 1 NÚMERO DE GOLPES DE ESTADO EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA DESDE 1930 A 1990

País	Golpes				Golpes institucionales	
	1930	1943	1955	1962	1966	1967
Argentina	1930	1943	1955	1962	1966	1967
Bolivia	1936	1937	1939	1943		
	1946	1964	1967	1970		
	1971	1978	1978	1979		
	1980	1982				
Brasil	1930	1937	1945		1964	
Chile	1937				1973	
Colombia	1953	1957				
Costa Rica	1948*					
Ecuador	1944	1947	1963		1972	1976
Guatemala	1931	1954	1963		1970	1982 1983
Nicaragua	1936					
Paraguay	1936	1937	1954	1989		
Perú	1930	1931	1931	1931	1962	1963 1968
	1948				1975	1992**
Uruguay	1933	1942			1973	1976
Venezuela	1935	1945	1948	1958		

Fuentes: Ruquié (1989), Wiarda y Kleine (1990), (Wyna 1989)

* Campaña Figueres- Guerra de Liberación Nacional

** Autogolpe de Fujimori-apoyado por los comandantes de fuerzas militares

En este contexto, Colombia es uno de los países de la región con menos número de intervenciones o experiencias de golpes o intervenciones militares. Si se contabilizara desde el periodo de independencia este tipo de gobiernos sumaría apenas 7 años. Dos experiencias en el siglo XIX y la intervención militar de mediados de siglo XX. Según Rouquié, los casos de Colombia, México, Venezuela y Costa Rica son ejemplos excepcionales de relaciones civiles militares no

pretorianas, es decir, países en los que las intervenciones militares tuvieron poco éxito. (Rouquie, 1982, pág. 211)

El caso chileno también presentó irrupciones militares con gran impacto político, la intervención de 1924 se extendió hasta 1931, con algunas expresiones de descontento posteriores; las relaciones civiles militares tuvieron su máxima tensión con el golpe de estado de 1973. (Arriagada, 1986, pág. 92) Esta experiencia también moldeó la transición democrática. Perú es otro caso regional en el cual los militares siempre estuvieron listos para intervenir, ya sea cuando se preveía un cambio importante en lo político, cuando veían sus privilegios en riesgo por parte de los civiles o cuando eran instigados por la oligarquía. (Lieuwen, 1963) Bolivia mostró una fuerte inestabilidad, no solo por las condiciones sociales y económicas, sino también por una difícil construcción de instituciones estatales, lo que llevó a intervenciones recurrentes por parte de los militares, lo que dificultó incluso la estabilidad de los regímenes militares hasta principios de los setenta. (Quintana, 2004)

Estos antecedentes históricos moldearon la forma en que las fuerzas militares eran percibidas dentro de los países latinoamericanos y el papel que desempeñaron en el sistema político. Alfred Stepan analiza el debilitamiento de los regímenes autoritarios y la transición democrática, considerando esencial cómo manejar a los militares, especialmente en contextos donde los militares son una alternativa a la democracia, ya sea de manera implícita o explícita. (Stepan, 1988) Introduce una conceptualización sobre el cambio de papel de los militares en la política, planteando dos paradigmas contrastantes en los militares: el "viejo profesionalismo" basado en un ejército más tradicional principalmente preocupado por la seguridad exterior y la protección de las fronteras, en un contexto en el cual los civiles aceptaban la legitimidad del gobierno.

Los militares se caracterizaban por tener capacidades altamente especializadas incompatibles con habilidades políticas, con un alcance restringido de la acción militar, y se

basaban en el profesionalismo militar entendido como neutralidad y apoliticidad. Luego surgió el paradigma del "nuevo profesionalismo", en el cual el foco central era la seguridad interna, y algunos segmentos de la sociedad podían disputar abiertamente la autoridad y legitimidad del gobierno. Los militares tenían habilidades políticas y militares interrelacionadas, y su campo de acción no tenía restricciones. Esto llevó a una politización de los militares y una expansión de sus roles militares. militares. (Stepan, 1973)) El contexto de la lucha contra el comunismo sirvió como excusa para que los militares desempeñaran un papel más activo en la política.

Si bien progresivamente los países de la región que estaban gobernados por los militares retomaron la democracia, era prioritario analizar el papel de los militares dentro del proceso de democratización y estudiar cómo se enmarcarían las relaciones civiles militares. (Pérez, 2015) América Latina no ha experimentado grandes conflictos interestatales en el siglo XX; los conflictos que se han materializado han sido en su mayoría de alcance limitado y han surgido por problemas fronterizos. Sin embargo, los militares latinoamericanos han tenido que enfrentar amenazas y conflictos internos. Según Kruijt, las fuerzas armadas latinoamericanas han tenido una "presencia desproporcionada en la sociedad, el orden político e incluso en algunos casos en la economía" (Kruijt, 1996)

Uno de los elementos relevantes es que, en la mayoría de los países de América Latina, el ejército y, en menor medida, la armada son los principales representantes del Estado en muchas regiones. Es decir, las fuerzas militares han asumido roles más amplios dentro de las sociedades latinoamericanas. En un primer momento, se plantearon programas de acción cívico-militar orientados a la promoción del desarrollo local, diseñados y ejecutados directamente por militares para contrarrestar las insurgencias locales y posibles amenazas comunistas. (Kruijt, 1996) En países como Chile, Colombia y Perú, era frecuente involucrar al personal militar en actividades sobre producción agrícola, construcción de infraestructura, prestación de servicios

médicos a la población, campañas educativas y otras formas de acción civil. Se consideraba que los militares poseían capacidades y conocimientos escasos en el sector civil. (Goodman, 1996)

Las fuerzas militares ampliaron su alcance para abordar entonces responsabilidades tan amplias como la contrainsurgencia, el desarrollo de las acciones cívicas y la construcción estatal. Las acciones no relacionadas con la defensa se hicieron parte integral de las fuerzas militares y se hicieron parte de su identidad corporativa. La participación de las fuerzas militares en roles de seguridad interna fue una de las tareas más importantes para algunos países de América Latina, como Perú, Colombia y Venezuela. Se les asignó la tarea de mantener el orden interno y hacer frente al control de las fuerzas insurgentes. La amenaza interna en la mayoría de los países latinoamericanos generó un escenario en el cual las fuerzas militares se interesaron por los asuntos internos y los temas de política nacional.

Según Kruijt, las fuerzas militares como institución total extendieron los principios de organización militar a los procesos de reorganización de los gobiernos nacionales en algunos países. En esta dirección, los militares podían disciplinar a la sociedad y moldear a los ciudadanos, incluso se hablaba de asumir un papel de educación política, forjando una nueva élite política. Para Loveman, la transición democrática en América Latina no supuso la ruptura de las prerrogativas militares; por el contrario, muchas se han mantenido y las fuerzas militares aún se perciben como guardianes y moderadores en sus países, reteniendo un potencial latente para la intervención en política. (Loveman, 1999) Así mismo, se desarrolló una fuerte relación entre las fuerzas militares y los cuerpos de inteligencia. El fin de la guerra fría supuso un cambio de contexto para toda la región en particular, se esperaba una atenuación del protagonismo de las fuerzas militares en los asuntos internos.

Sin embargo, este proceso de "retorno a las barracas" o de disminución del perfil militar dentro de las sociedades latinoamericanas no ocurrió en todos los países. Los militares asumieron nuevos desafíos en términos de seguridad interna, y el fin de la Guerra Fría no

significó la eliminación de las amenazas, sino que surgieron otras que mantuvieron a los militares involucrados en asuntos internos. Por lo tanto, uno de los problemas para la consolidación democrática en América Latina es el equilibrio o la conciliación entre las misiones de seguridad y los mecanismos aceptados y reconocidos de control desde la sociedad. En esta dirección, la literatura en estudios militares de América Latina ha buscado comprender el impacto que los roles y misiones militares tienen en la interacción civil-militar.¹² La consolidación democrática en la región tuvo que conciliar la idea de establecer controles y procesos de rendición de cuentas para los militares, en el marco de discusiones sobre la inmunidad militar, regímenes de excepción y la existencia de cortes militares que, en algunos momentos, han impedido una investigación adecuada de violaciones de derechos humanos.

América Latina tuvo que transitar entre la salida de los militares de la política y, al mismo tiempo, mantener e incluso expandir el papel de los militares en la vida nacional. Los militares seguían siendo una de las figuras más relevantes para abordar situaciones de seguridad. Pion Berlin señala que el uso de fuerzas militares en tareas de seguridad interna no es en sí mismo un problema, debido a las características de las amenazas en los países latinoamericanos, donde actividades como el narcotráfico y el crimen organizado superan las capacidades de las fuerzas policiales. Sin embargo, esto presupone un mayor riesgo para los civiles. Si bien puede haber adaptación, esta requiere disciplina, ajustes en los procedimientos y versatilidad, lo cual es difícil y puede llevar a fallas en la adaptación y a excesos en el uso de la fuerza. (Pion-Berlin, 2019)

Estos nuevos roles o roles ampliados desafían los controles típicos de las relaciones civiles-militares. Por lo general, las fuerzas militares se diseñan y entrenan para realizar operaciones orientadas a amenazas externas, pero los nuevos roles las involucran en actividades

¹² Desde la década de los noventa las investigaciones se concentraron en temas como la erosión de los sistemas militares y las relaciones en los contextos de transición, estudios de Louis Goodman, Johanna Mendelson, y Juan Rial (Goodman, Mendelson, & Rial, 1989) Samuel Fitch (Fitch, 1998), Gabriel Marcella, (Marcella, 1990) Richard L. Millett, y Michael Gold-Biss, (Millett & Gold-Biss, 1996).

y operaciones en su propio territorio, con la dificultad de distinguir a los sujetos que deben abordarse dentro de la población y con una constante interacción y superposición de funciones con las fuerzas policiales. Esta participación en otros roles y misiones se percibe como evidencia de la continuidad de la autonomía militar y como un potencial precursor de conflictos civiles-militares militar. (Trikunas, 2001) Sin embargo, como también señalan Pion-Berlin y Arceneaux, las funciones y misiones militares expansivas no son necesariamente corrosivas para la democracia, siempre y cuando los funcionarios electos mantengan el control sobre la iniciación y terminación de la participación militar en esos asuntos, es decir, que dicha acción no haga parte de una agenda propia o individual de las fuerzas militares. (Pion-Berlin & Arceneaux, 2000)

Estos roles se han presentado en la mayoría de los países de América Latina, que han enfrentado movimientos guerrilleros, procesos de lucha contra el narcotráfico y el uso de las fuerzas militares en actividades de inteligencia, control social y mantenimiento de la seguridad. No obstante, la confluencia de estas amenazas y la duración de la exposición del país a las mismas lleva a pensar que el contexto colombiano ha generado un ambiente también excepcional para las fuerzas militares y su interacción con los líderes políticos. Por ejemplo, de acuerdo con la propuesta de Pion Berlin y Arceneaux, las fuerzas militares colombianas han desarrollado actividades en cada uno de los cuadrantes de esta propuesta.

TABLA 2 MISIONES Y OPERACIONES: ALCANCE Y UBICACIÓN

	Restringido		Expansivo
Externo	Defensa Nacional		Atención humanitaria en el exterior
	Mantenimiento de paz internacional		Supervisión electoral
Ubicación de la misión u operación		Desarrollo fronterizo	Interdicción de narcóticos
		Seguridad	Control migratorio
Interna	Contra insurgencia		Control de criminalidad
	Industria armamentística		Anti-subversión
			Acción cívica
			Atención de desastres

Fuente: (Pion-Berlin & Arceneaux, 2000)

El alcance de las misiones y su ubicación también se relacionan con las características del control civil. El desarrollo de las funciones tradicionales de las fuerzas militares permitiría un alto control civil, mientras que el desempeño de funciones en actividades de contra insurgencia llevaría a un ejercicio de control civil medio. Las acciones militares en materia de control de la criminalidad, la lucha contra la subversión, la atención a desastres y las acciones cívicas supondrían un menor ejercicio del control civil.

TABLA 3 MISIONES Y CONTROL CIVIL

Misiones	Control civil		
	Alto	Medio	Bajo
Alcance y ubicación			
Externo-restrictivo			
Externo-expansivo			
Interno restrictivo			
Interno-expansivo			

Fuente: (Pion-Berlin & Arceneaux, 2000)

Según Thomas Bruneau, no existe una separación tajante entre las esferas políticas y militares, y no hay un déficit estricto de información como plantea Pion-Berlin. Por el contrario, tras estudiar el caso de militares en Colombia, Ecuador y Nicaragua, Bruneau utiliza la metáfora de que los zorros civiles, aunque nunca tendrán el mismo nivel de conocimiento que los militares, deben tener al menos una comprensión básica del tema y saber qué temas desconocen. Los políticos deben ir más allá de la simple administración de los militares, especialmente porque los roles contemporáneos de las fuerzas armadas implican mayores responsabilidades para los civiles. (Bruneau, 2015) Por otro lado, Pion Berlin indica que los políticos latinoamericanos tienen escasos incentivos para aprender sobre temas de defensa, ya que tienen otras prioridades y normalmente el tema de defensa no les brinda muchos beneficios electorales. Sin embargo, amenazas no tradicionales como el terrorismo y el crimen organizado pueden considerarse incentivos para un mayor involucramiento. (Pion-Berlin & Trikunas, 2007)

En cuanto a Trikunas, las tensiones en las relaciones civiles-militares son recurrentes en los países de América Latina, especialmente en la región andina. Esta crisis coincide con un aumento de la insatisfacción con las democracias. Aunque no establece una relación causal entre la crisis en las relaciones civiles-militares y la crisis de legitimidad política, sostiene que los países andinos tienen antecedentes de relaciones civiles-militares mal articuladas y poco institucionalizadas. Esto, junto con la difuminación de las competencias políticas entre las fuerzas armadas y el gobierno civil, ha llevado a políticos y altos oficiales militares a utilizar a las

fuerzas militares para cumplir obligaciones que los Estados débiles de la región no pueden cumplir. (Trikunas, 2001)

Una crisis en la gobernanza democrática no conduce necesariamente a un conflicto civil-militar, siempre que los regímenes democráticos hayan logrado el control civil de las fuerzas armadas. Por ejemplo, aunque los resultados sustantivos se han deteriorado en Argentina, hay pocos signos de conflicto civil-militar. (Trikunas, 2002)

Es decir, para la región de América Latina es aún es pertinente indagar por el rol de las fuerzas armadas en la política y en la legitimidad del sistema democrático. En esta región las fuerzas militares asumen roles diversos, se ven involucrados ya no solo en asuntos de seguridad interna, contrainsurgencia, sino también en asuntos policiales y el uso de las fuerzas en actividades antidisturbios. La supervisión del desempeño militar entonces se ve afectado por estas nuevas funciones; el diseño de las instituciones civiles no se modifica o se ajustan a estos cambios de roles, por lo que el resultado “inevitable es una expansión de la autonomía militar”. (Trikunas, 2001)

La interacción entre militares y civiles implica un delicado balance:

Los actores civiles quieren que los militares obedezcan sus órdenes y las implementen con la máxima eficiencia, y quieren de facto y no solo en derecho la supremacía civil en decisiones políticas clave relativas a la defensa. Los militares quieren que se tome en serio su asesoramiento experto, que se le asignen recursos y personal adecuados y que haya suficiente libertad para operar. Solo cuando estos dos conjuntos de objetivos se logran (al menos parcialmente) puede ser eficaz la defensa del país. (Gaub, 2016, p.10)

1.2.1. La aproximación a los estudios militares: entre múltiples variables y dimensiones

Son muchas las variables que intervienen en el estudio de las fuerzas militares y en la forma en que interactúan los civiles y los militares. Estas relaciones se ven afectadas por los sucesos históricos, las tradiciones de la sociedad y la mentalidad de los líderes tanto políticos como militares. También se deben considerar el marco legislativo, la política nacional y el contexto de seguridad internacional y regional. En cuanto a las variables de la institución militar, se deben tener en cuenta el papel de los militares en la sociedad, la imagen de la profesión militar en la opinión pública, las características personales de los comandantes militares, el liderazgo civil y sus relaciones informales. Como describe Maigre, no solo son muchos factores, sino que “además, todos estos factores están siempre en movimiento y en constante cambio, lo que significa que los esfuerzos para determinar una relación fija entre los militares y los civiles serían tan complicados como los intentos de pintar un paisaje en un ti vivo.” (Maigre, 2009)

La propuesta de Rahbeck-Clemmensen también destaca la complejidad de estas relaciones. El estudio de las relaciones entre las élites civiles y militares busca maximizar la legitimidad y la eficiencia militar del Estado. Para ello, se deben tener en cuenta cinco variables esenciales para explicar este sistema: las prioridades del gobierno, la confianza de los civiles en los militares, la confianza de los militares en los civiles, la existencia de instituciones externas de control disponibles para los civiles y las capacidades tanto de los militares como de las élites civiles. La estabilidad del sistema puede verse afectada por alteraciones en alguno de estos factores externos a la interacción, como la legitimidad del Estado, la constitución, la sociedad, la cultura estratégica de las élites civiles, la cultura militar, las reformas administrativas, el militarismo popular, las habilidades y personalidades de los líderes, el nivel de amenaza del Estado y el carácter del conflicto en el que se involucra el Estado. (Rahbeck-Clemmensen, 2013)

La mayor parte de la literatura clásica en los estudios militares y las relaciones civiles-militares se produjo en el contexto de democracias consolidadas. Se basa en preceptos y

paradigmas que aún provienen de estudios realizados en países como Estados Unidos o Inglaterra, donde el análisis se centraba en la reconciliación de fuerzas militares poderosas con los controles civiles. Sin embargo, no existía una preocupación por la supervivencia y calidad del sistema democrático, ya que se daba por supuesto. Además, la literatura clásica se concentró en fuerzas militares que desarrollaban actividades más convencionales relacionadas con la defensa, por lo que las actuales capacidades, roles y funciones no han sido ampliamente estudiados. (Bruneau & Matei, 2008)

En el caso de los estudiosos de los fenómenos militares en América Latina, se ha puesto un gran énfasis en el estudio de las transiciones democráticas. Estos estudios se centraron en analizar cómo los sistemas democráticos débiles podrían consolidar su supremacía frente a fuerzas militares que habían actuado como actores políticos a lo largo de la historia, manteniendo en muchos casos privilegios y posiciones favorables en comparación con otros actores. Se utilizaron como casos de estudio países como Argentina, Chile, Brasil y Uruguay (Pion-Berlin & Martinez, 2017). En el análisis de los procesos de transición en contextos de guerras irregulares, predominan los estudios sobre los casos de Centroamérica. Curiosamente, Colombia no es un caso tradicionalmente estudiado en estos estudios, quizás porque el país ha construido una identidad de excepcionalidad en la que las fuerzas militares siempre se presentaron como aliados del sistema político en lugar de como un contrapoder, lo que ha limitado la proliferación de estudios de caso sobre este país.

Por otro lado, el caso colombiano ha sido ampliamente estudiado desde la perspectiva de las dinámicas del conflicto, ya que ha experimentado uno de los conflictos más largos de la historia. Sin embargo, estos estudios se han centrado principalmente en el análisis de las organizaciones guerrilleras, el narcotráfico y los procesos de negociación, prestando menos atención al papel de las fuerzas militares en este contexto. Por lo tanto, consideramos que existe una oportunidad para contribuir a la producción de literatura académica que analice uno de los

actores fundamentales para la comprensión del caso colombiano, no solo en términos de las dinámicas del conflicto, sino también de las perspectivas de paz y estabilidad.

La agenda de investigación en el campo de los estudios militares y relaciones civiles militares es aún muy amplia. Avanzar en estudios sobre el impacto de las nuevas misiones, o las relaciones entre el fortalecimiento de la imagen de las fuerzas militares y la erosión democrática, o incluso continuar con análisis comparados de las fuerzas armadas de la región. La presente tesis solo buscará dar cuenta del proceso colombiano; si bien esto puede ser un caso limitado, es un caso que curiosamente no ha sido suficientemente explorado, pese a la importante literatura del conflicto armado en el país. Las aproximaciones de su estudio han estado ligadas al desarrollo de las disciplinas de sociología, historia y recientemente más ligadas a la ciencia política.

En esa dirección para la presente tesis usaremos diferentes referentes teóricos, buscando una mejor comprensión de la temática a estudiar. Por un lado, retomaremos los aportes de Feaver para usar la teoría sobre la "caja civil-militar"; es decir, entender que las relaciones civiles-militares se encuentran en una caja donde los líderes civiles y militares interactúan y negocian dentro de límites establecidos por normas, tradiciones y acuerdos institucionales. Según Feaver, es esencial mantener un equilibrio adecuado dentro de esta caja para evitar la politización indebida de las fuerzas militares y garantizar la supremacía civil en la toma de decisiones. Así mismo, tendremos en cuenta otra de las variables que introduce en sus investigaciones, y es la dinámica de la opinión pública y la percepción de los ciudadanos sobre las fuerzas militares. De ahí que se considere que las actitudes y creencias de la sociedad civil pueden influir en la relación entre los líderes civiles y militares, así como en la formulación de políticas de defensa.

1.2.1. 1.Las fuerzas militares como instituciones en el sistema político.

Emplearemos también algunos elementos del neoinstitucionalismo, para intentar comprender cómo las reglas, normas y estructuras institucionales influyen en la toma de decisiones, las interacciones entre actores y los resultados de los sistemas sociales. Las instituciones, entendidas como conjuntos de reglas formales e informales, que rigen el comportamiento humano, son fundamentales para comprender el funcionamiento de las sociedades y los resultados que se generan. Para adquirir un mayor soporte analítico, se podría indicar que además de tener el enfoque de los estudios de las relaciones civiles militares, quisiéramos proporcionar un análisis institucional de las fuerzas militares colombianas.

La diversidad de desacuerdos sobre el institucionalismo, no siempre irreconciliables y a veces sutiles, nos obliga a señalar los principales elementos que se considerarán en el presente análisis. Toda vez que el término institución ha tenido muchas definiciones y conceptos en sí mismo; incluidos la descripción de los sistemas políticos, constituciones, leyes, partidos, gabinetes, burocracias, ejércitos, sindicatos e incluso valores y creencias. Un concepto acotado, pero restringido es el entender las instituciones como las reglas internas y protocolos que guían los procesos, hasta el concepto más amplio que considera que las instituciones están en el mundo de las ideas. De ahí que abunden definiciones que representan las diferentes concepciones, que van desde entender las instituciones como: organización institucional de la política política (Hall & Taylor, 1996) o como artefactos artificiales que regulan el comportamiento humano (Lieberman, 2002), o como reglas del juego, instituciones formales o diseño restricciones de la estructura burocrática (Davis & North, 1971) (March & Olsen, 1989)

A pesar de la diversidad de aproximaciones, en general se podrían resumir estas posturas con la idea de que "las instituciones importan" en la medida en que dan forma a la construcción política de intereses y estrategias. Algunos enfatizan el papel de los valores, otros la elección racional, mientras que otros hacen hincapié en la renuencia de las instituciones a

cambiar. Aunque muchas de estas perspectivas son complementarias y a veces se superponen, no se han realizado esfuerzos para producir un institucionalismo más ecléctico que amalgame una serie de enfoques. (Peters, 1999)

En general, los autores institucionales han intentado analizar cómo las instituciones y las autoridades políticas favorecen la definición y organización de intereses individuales y sus relaciones con otras instancias o actores como los legisladores, el electorado y el poder judicial. Las instituciones han sido consideradas como una "característica estructural formal o informal de la sociedad y la política" que prevalecen en un momento dado, afectando y limitando el comportamiento individual y cuyos miembros comparten algunos valores y creencias comunes. Las instituciones formales pueden estar representadas por un poder del gobierno, una organización pública o un marco constitucional. Las instituciones informales son más etéreas y están representadas por un conjunto de organizaciones y normas. Aunque este estudio se enfoca particularmente en una agencia de la burocracia pública como una "institución", el término "cambio institucional" se utilizará con frecuencia para indicar la reforma de un marco constitucional. (Peters, 1999)

Para mayor claridad en el presente análisis las fuerzas militares serán instituciones en el sentido del institucionalismo sociológico con su subcampo de la teoría de organizaciones, en el cual las instituciones son entidades. En ese sentido la definición de March y Olsen será la empleada en la investigación, según la cual una institución es una colección establecida de valores, reglas y rutinas que moldean las acciones individuales y su comportamiento para hacerlos más predecibles. En este sentido, las fuerzas militares pueden considerarse una institución pública con sus propios mecanismos para hacer cumplir el sentido de lo que es apropiado o inapropiado para sus miembros. Es decir, se logra combinar los preceptos de la profesionalización militar, la construcción de un ethos diferencial, con la idea de que las fuerzas

militares tienen una cultura propia, lo que se convierte en un elemento significativo de diferenciación.

En ese sentido, desde un punto de vista institucional, una organización no es simplemente una estructura con reglas, sino un conjunto de valores creados y defendidos por su liderazgo y, además, una organización social adaptativa. La institución se esfuerza por sobrevivir creando relaciones formales e informales interna y externamente, y proporcionando símbolos para generar un sentido de pertenencia en sus miembros a través de la capacitación y adoctrinamiento. Existe un proceso de "institucionalización" cuando una institución cambia con el tiempo estableciendo límites claros hacia otras instituciones e imponiendo un conjunto de valores comunes en sus miembros para asegurar la legitimidad y supervivencia. En otras palabras, la "institucionalización" es el proceso mediante el cual una organización encarna valores creados y defendidos por su liderazgo, incluso si la existencia de la organización parece inútil porque sus objetivos ya se han alcanzado. La institucionalización significa que los individuos dentro de la organización adoptan ciertos roles e interactúan de acuerdo con un conjunto de valores impregnados por la institución. La claridad de estos roles y el grado de adecuación de los valores pueden determinar el grado de institucionalización. Teniendo en cuenta las limitaciones y vacíos de estas aproximaciones, a lo largo de la investigación se considerará a las instituciones como actores, en el marco de un Estado que no es un actor unitario, y por el contrario sus agencias pueden tener autonomía e interactuar de forma diversa frente a las fuerzas sociales.

De ahí que las instituciones administrativas afectan a los contornos de la formulación de políticas, mediando entre las fuerzas sociales y los resultados políticos. Robert Liebermann señala que la estructura burocrática limita el desarrollo de políticas en cuatro aspectos: descentralización, autonomía, un entorno incierto y relaciones con los ciudadanos. El primer elemento se enfoca en la influencia de las autoridades centrales y locales en la administración

de políticas. El segundo punto se centra en la vulnerabilidad de la política a las influencias externas de los superiores políticos y otras agencias. El tercero presta atención al nivel de control de cierta institución sobre los cambios de políticas y su capacidad para adaptarse a nuevas demandas y expectativas. Finalmente, la frecuencia y calidad de los contactos directos entre las agencias y los ciudadanos, así como el impacto de esas relaciones en sus vidas cotidianas, son preocupaciones centrales para el neoinstitucionalismo. (Lieberman, 2002)

La literatura y estudios sobre temáticas militares en Colombia con aproximaciones menos historiográficas y más del campo de la ciencia política han sido poco comunes. En ese sentido, esta investigación busca articular el enfoque de las relaciones civiles/militares, de los estudios militares, con los estudios neoinstitucionales. En ese sentido, se podría aportar un estudio de una organización, que no actúa en el vacío, que por el contrario es una organización que influye en el panorama político y, a su vez, cómo el entorno determina sus transformaciones. Será un esfuerzo para proporcionar una mejor comprensión de las políticas de seguridad y defensa, del ejercicio de control de los civiles y militares, en particular porque el grueso de literatura sobre las fuerzas militares colombianas sigue estando altamente concentrado en las fuerzas como sujeto de influencias en lugar de un cuerpo que ejerce influencia sobre otras agencias y el poder ejecutivo.

1.3. Los estudios sobre los militares en Colombia: un actor del conflicto interno

Los temas de investigación sobre las fuerzas militares en Colombia iniciaron como campos de estudio de orden institucional. Es decir, se dejaba el estudiar a los militares a militares activos o en retiro, que tenían el acceso a la información, el conocimiento especializado y que estaban lo suficientemente motivados para entender esta organización. En la historiografía mucho del material que da cuenta de los orígenes, hitos históricos y procesos de educación, proviene de lo que Atehortúa denomina los estudios tradicionales de los militares, en donde se destacan las contribuciones de la Academia Colombiana de Historia. (Atehortúa Cruz, 2004) Estos escritos tienen abundante información de anécdotas, memorias y datos, que si bien no tienen importantes desarrollos o análisis sobre los temas que representan, constituyen importantes fuentes de información para reconstruir la historia de las fuerzas militares.

Dentro de la línea de estudios institucionales, pero con una perspectiva más académica se tienen los aportes de militares que desde mediados del siglo XX publicaron obras y artículos expresando sus opiniones frente a la realidad nacional, internacional y el conflicto armado. Dentro de esta corriente se presentan los trabajos de oficiales como Álvaro Valencia Tovar, Fernando Landazábal Reyes, Gabriel Puyana y Juan Salcedo Lora. Sus participaciones se hicieron más relevantes una vez pasaron al cuerpo en retiro o reserva activa. Un extracto de un comentario académico producido por Valencia retoma algunas de las consideraciones presentadas anteriormente, al señalar que los civiles poco entienden de estas temáticas, por diversas causas, pero en parte por carecer del conocimiento o comprensión de la institución. Al respecto y discutiendo un artículo académico del politólogo Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Valencia afirmó:

Si en algunas instancias el juicio del autor se aprecia afectado por posible desinformación, es fácil advertir que no existe propósito deliberado sino

utilización de fuentes no siempre inspiradas en el ánimo desprevenido e imparcial de Andrés Dávila. Para mala fortuna del estudio sociológico y de la verdad histórica sobre la realidad colombiana, el universo académico nacional se halla afectado por actitudes adversas hacia las Fuerzas Armadas, en particular el Ejército al que corresponde la carga principal en la guarda del orden público. Se evidencia antipatía que toca los bordes del rechazo consciente o subjetivo y desconocimiento de lo que podríamos llamar el alma militar. Tampoco busca escrutar el pensamiento castrense en medio de un conflicto sociopolítico, que compromete a las instituciones armadas en defensa del Estado del cual son espina dorsal. (Valencia Tovar, 1997)

Es decir, la desconfianza en la neutralidad de los civiles académicos era un elemento que distorsionaba o incluso invalidaba los aportes de los civiles en los estudios de seguridad y defensa. Quizás una de las figuras más renombradas en el estudio de los militares colombianos fue la del general Álvaro Valencia Tovar, quien, con su importante experiencia militar, su carisma y participación académica, logró aportar reflexiones significativas sobre la transformación militar del país¹³. Escribió sobre la historia de las fuerzas militares, (Valencia Tovar & Villalobos, 1993) , los hitos de la profesionalización militar, su experiencia en la guerra de Corea (Valencia Tovar & Sandoval Franky, 2001) y las vivencias militares en la historia del siglo XX (Valencia Tovar, 1992). en análisis de momentos históricos en el conflicto armado, (Valencia Tovar, 1970) , por ejemplo el conflicto con el Perú (Valencia Tovar & Villegas, 1994) las dinámicas del conflicto, (Valencia Tovar, 1997) la relación con los políticos en particular la descripción de los más importantes de los presidentes y los altos jefes militares (Valencia Tovar, 2013). Su participación como columnista en diarios nacionales también le permitió una ventana importante para la socialización de sus opiniones frente a las temáticas de seguridad y defensa del país.

¹³ Álvaro Valencia Tovar, ingresó al Ejército en el año 1936, fue parte del Batallón Colombia desplegado en la guerra de Corea, jefe de la delegación colombiana ante la junta Interamericana de Defensa JID, comandante del Ejército entre 1974 y 1975. Columnista de El Tiempo, murió en 2014 a los 94 años.

Si bien Valencia se constituyó en uno de los más importantes académicos en temáticas militares, fue muy crítico sobre la comprensión que los civiles lograban del tema de la seguridad y la defensa. En particular, porque se ponía en discusión la neutralidad de los académicos frente al sector militar. Es decir, si bien la academia parte del principio común de la evidencia y la construcción de argumentos, estos a la luz de Valencia no se sustraían del todo del debate político y de las posiciones en el espectro ideológico. En ese sentido, Valencia opinaba sobre uno de los trabajos más extensos de Andrés Dávila Ladrón de Guevara que:

Por otra parte, los militares poco escriben. Es como si el síndrome de la no deliberación se apoderara de la mentalidad castrense hasta silenciar la expresión escrita, aún después del retiro del servicio activo. Algo más. Si escriben, sus obras no son tenidas en cuenta por investigadores e intelectuales, lo que impide contraponer sus tesis con las de la izquierda beligerante. Es así como la historia contemporánea y los estudios sobre la violencia, emergen de las toldas marxistas o antimilitaristas al paso que a los autores militares se les desdeña por suponerlos insustanciales o irrelevantes. (Valencia Tovar, 1997)

Fernando Landazábal Reyes, fue general del Ejército, y se desempeñó como parte del Batallón Colombia en la Guerra de Corea y llegó a ser comandante del Ejército. Fue uno de los oficiales que opinaba tanto en servicio activo¹⁴ y de manera más evidente tras su retiro, acerca de la realidad nacional¹⁵. Publicó varias obras en las que manifestaba una fuerte inconformidad con la política colombiana, y en particular criticaba la forma de interactuar de los civiles frente a los militares. Sus escritos parten de la idea de que las fuerzas militares encarnan ciertos valores que son escasos dentro de los líderes civiles: “nuestras fuerzas militares son las sostenedoras

¹⁴ Algunos de sus escritos publicados en servicio activo iban más allá de formulaciones técnicas o del quehacer militar, por ejemplo; en 1962 en una revista institucional publicó “El pueblo y el Ejército: una misión de conjunto ineludible”.

¹⁵ El General Fernando Landazábal Reyes fue asesinado el 12 de mayo de 1998, ex miembros de las FARC EP solicitaron a la Justicia Especial para la Paz (JEP) a través de Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) la solicitud de esclarecimiento de estos hechos.

indeclinables de la integridad nacional, y no deben olvidar que, por encima de intereses políticos de gobiernos pasajeros, en sus manos radica la responsabilidad histórica de preservarla.” (Landázabal Reyes, 1993, pág. 145) La hora de la reflexión publicada en 1997 hace un análisis de la coyuntura nacional, estableciendo que el malestar, violencia, y estado económico del país tiene como causa el estado de la política nacional. Plantea que en un sistema donde los partidos están desideologizados y sucumbieron a dinámicas de clientelismo y corrupción, se termina desdibujando el rol del Estado. Manifiesta un divorcio de las fuerzas militares con el sistema político, y una cierta instrumentalización política de las fuerzas. “Aquí el servicio militar, el servicio a la patria no cuenta, cuenta la explotación a la patria, a la nación.” (Medina, 2000)

Gabriel Puyana García, general del ejército y veterano de la guerra de Corea, publicó sobre esta temática y el proceso de fortalecimiento de las fuerzas militares (Puyana García, 1993) sobre el arma de caballería y sobre el conflicto armado colombiano. Fue columnista del diario El Tiempo, “General de la república en uso de *“muy buen retiro”*, no por voluntad propia sino por resultar *“peligroso”* a mucho honor, para algunos dirigentes políticos. (...) pero me preocupa la impresión que queda en la audiencia sobre nosotros los militares, de quienes se puede pensar somos *“rápidos pero brutos”*”.

Yo me pregunto si en toda esta larga historia del estado de sitio, los militares les hemos pedido al gobierno que nos den estas atribuciones y que hemos querido que la justicia pase a nuestras manos o si ha sido el gobierno-gobiernos- los que encuentran más cómodo para sus intereses otorgarnos estas atribuciones ante la incapacidad manifiesta de poder solucionar por otros medios los problemas de fondo que desde hace tanto tiempo vienen traumatizando al país. Por esta razón les resulta más conveniente convertir a las fuerzas militares en un instrumento represivo que afronte los problemas en su más simple manifestación externa, que entrar a tomar decisiones o hacer cambios trascendentales que pudieran llegar a modificar la estructura social y económica de nuestro país (Puyana García, 1979, pág. 43)

El general se refería a la dificultad de conceptualizar la situación colombiana, a la que consideraba “un desbordamiento delincuencia” estimulado por las dinámicas del narcotráfico. Así como que la guerra es una creación política, o incluso comercial, para cuya ejecución precisa el nacimiento de una clase nueva, los soldados. (Puyana García, 2003)

En esa misma dirección, se encuentran los aportes de Juan Salcedo Lora, general del Ejército, que se desempeñó como inspector del Ejército, representante de Colombia en la Junta Interamericana de Defensa, agregado militar en los Estados Unidos. Escribió sobre el terrorismo en Italia, en 1994 publica en el diario militar *En Guardia* un artículo que fue muy polémico, titulado: “Al fin qué... obedecemos o no?” (Salcedo Lora, ASFADES, 1994) Tras su retiro continuó vinculado a la Escuela Superior de Guerra y opinando sobre temáticas como los procesos de paz, la comisión de la verdad y la pérdida de autonomía que presupone para las fuerzas militares los condicionamientos de la lucha antinarcóticos y la cooperación estadounidense, (Salcedo Lora & Mejía, 2000) Desde sus artículos en medios institucionales de Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares -ACORE y otros continuó criticando la posición de los medios de comunicación frente a las fuerzas militares.

Un denominador común de esta literatura institucional de mediados del siglo XX es la fuerte crítica a los gobiernos y autoridades civiles, por la desconexión o distancia de los temas militares, pero también por la percepción de instrumentalización que desde los partidos políticos y líderes civiles se hacía de las fuerzas militares. Otro factor común a estos aportes es que se mantiene una posición de defensa del rol de los militares en la sociedad, incluso en los momentos históricos en los cuales sus actividades pudiesen haber sido cuestionadas o en los cuales confluyen diversas posiciones institucionales. En ese sentido, en algunas ocasiones estos trabajos son más una defensa de la memoria, las posiciones y decisiones institucionales que un trabajo de análisis sobre las fuerzas militares. No obstante, su gran mérito ha sido el permitir un

recuento histórico, un ejercicio juicioso y detallado de la participación de los militares y su rol en la sociedad.

Otro mecanismo para hacer visible los aportes y comentarios sobre la coyuntura nacional e internacional se ha dado desde las organizaciones que representan y agregan a los militares en situación de retiro. En particular la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares -ACORE, fundada en 1960 con el fin de buscar mejores condiciones de vida de los militares en retiro con énfasis en la protección de los derechos, seguridad social y protección jurídica, se convierte en una importante tribuna para la presentación de sus ideas sobre la realidad nacional, y no sólo sobre temáticas de seguridad y defensa. En ese sentido, esta fuente también se convierte en un gran insumo para conocer o en cierto sentido, hacer de termómetro a las relaciones civiles militares. Si bien, esta agrupación cobija una estructura muy diversa de personalidades militares, finalmente las expresiones son de carácter institucional y alineados con el objetivo de proteger ciertos valores, posiciones y roles.

De manera más reciente ha aparecido en la literatura una nueva generación de oficiales que han producido investigaciones académicas, en su mayoría en el marco de procesos de formación de maestría y doctorado, y que comienzan a difundir un nuevo tipo de producción institucional. Así como al proceso de organización de centros de estudios sobre temas de historia militar en instituciones como la Escuela Superior de Guerra-ESDEGUE, o las escuelas de posgrado de cada una de las armas de las fuerzas militares. Estas obras si bien se mantienen en la línea institucional, hacen parte de grupos de investigación desde las fuerzas, tienen un diálogo más cercano con los civiles y con las aproximaciones interdisciplinarias.

Es decir, se sale del esquema de los estudios militares y se investiga codo a codo con civiles, con metodologías propias de la ciencia política, las relaciones internacionales y la historia. Este avance es producto de la apertura en la formación de los oficiales de las diversas fuerzas, muchas veces como respuesta a planes de desarrollo institucional, en donde se han

becado a oficiales para avanzar en su formación. Sin embargo, no necesariamente esto permite una postura crítica del rol de los militares. Si bien se gana en análisis, la crítica sigue siendo un problema para mantener la vinculación institucional, o para conciliar las posturas propias de la crítica académica a los lineamientos institucionales. De esta línea se destacan los trabajos de Samuel Rivera Páez y Rodrigo Menzú Mina

Samuel Rivera, capitán de navío de la armada colombiana en retiro y profesor de la Escuela Superior de Guerra identifica en su tesis doctoral sobre Militares e identidad: Auto representación y construcción de paz en el cuerpo de oficiales de las Fuerzas Militares colombianas que:

En nuestro país no han existido, como sí ocurre en otras naciones, centros de pensamiento ni instituciones académicas de carácter civil de real envergadura e influencia sobre temas militares. Esto se refleja en la penosa ignorancia de las élites políticas sobre los temas referidos a la defensa nacional, un hecho que ha tenido efectos muy negativos: si “la guerra es la continuación de la política por otros medios”, como decía el gran teórico militar de Occidente, el general prusiano, Karl Von Clausewitz, en Colombia la política y la conducción de las operaciones militares han sido dos instancias no siempre debidamente conectadas la una con la otra. Por ello, cada día existe mayor conciencia en el país de la necesidad de pensar el tema militar desde la sociedad y la academia. (Rivera Páez, 2019, pág. 18)

En su tesis aborda el tema de la representación social de los militares, desde una perspectiva micro institucional de las fuerzas militares. Rivera parte del supuesto histórico de que la oficialidad corresponde a clases medias urbanas, de filiación en su mayoría conservadora, quienes desarrollan una identidad diferente e independiente de la identidad de la ciudadanía. De allí que considere necesario desarrollar su aporte en el conocimiento sobre los militares para entender su forma de interactuar con la sociedad, los líderes civiles y en como discuten temas de agenda nacional. (Rivera Páez, 2019)

La cultura militar ha sido un elemento de su interés, planteando que se requiere de una transformación militar en donde se reemplace el ethos burocrático por el ethos profesional militar como un elemento esencial para mejorar las relaciones con la ciudadanía, disminuir las tensiones internas producidas por el individualismo y la competencia; y lograr adoptar los mecanismos requeridos para la construcción de paz, más allá de la terminación del conflicto. (Rivera Paez, 2017) En esa dirección la construcción de legitimidad social de las fuerzas militares ha sido una preocupación. (Rivera Páez, 2019b) Así mismo, desde la perspectiva de la Armada ha escrito sobre estrategia marítima, crímenes transnacionales marítimos y las perspectivas de cooperación en este campo. (Rivera Paez, Lucas, Crosbie, & Falck Jensen , 2020) (Rivera Páez, 2022)

Por su parte Rodrigo Menzú Mina, oficial de fuerza área colombiana publica su tesis doctoral sobre el rol de las fuerzas militares en el marco de la negociación del proceso de paz con las FARC en la Habana. (Menzú Mina, 2022) Su trabajo permite conocer las perspectivas de los miembros de las fuerzas que participaron de la negociación y contrastarla con las percepciones de los líderes civiles del equipo negociador y de la percepción del equipo de negociación de las Fuerzas Armadas colombianas FARC. También ha participado del grupo de investigación de la fuerza aérea, con el cual ha publicado sobre el rol de las operaciones aéreas y de la fuerza aérea en el proceso de terminación del conflicto armado. (Menzú, Benavides, Ortiz, Esquivel Triana, & Ulloa, 2021) La participación de la fuerza área en el proceso de interdicción y lucha contra el narcotráfico como amenaza multidimensional y la posibilidades de cooperación internacional. (Menzú, Benavides, Hernandez, Barrero, & Fernández, 2021),

La producción académica de civiles sobre temas militares ha sido variada y con resultados dispersos. Desde las disciplinas de la historia, la sociología, y más recientemente la ciencia política, los militares han sido objeto de estudio en ocasiones casi colateral al análisis del conflicto armado. Algunos académicos han situado los temas militares en el centro de sus

investigaciones y obra académica, generalmente desde la perspectiva histórica y con el propósito de relatar la historia contemporánea de Colombia a través de los eventos significativos de las fuerzas militares. La ciencia política ha vinculado necesariamente esta temática al conflicto y a las posibilidades de negociación. Sin embargo, la relación de los militares con los civiles, en particular en el ámbito político, ha sido un tema abordado únicamente al explicar momentos de intervención. En ese sentido, consideramos que estudiar las fuerzas militares colombianas desde la perspectiva de las relaciones civiles militares es aún un tema pertinente, que podrá alimentar el acervo académico sobre un actor importante en la historia colombiana, pero también que permitirá avanzar sobre el mito de la excepcionalidad de sus fuerzas militares.

La literatura del conflicto colombiano muchas veces se concentra en dos actores del conflicto, el gobierno, y en algunos casos el Estado, enfrentado a unas fuerzas irregulares. En medio de esos extremos de actores del conflicto se encuentran las fuerzas militares, en muchos de los análisis como actores desprovistos de agencia propia, que se limitan a recibir órdenes, cumplirlas, y que cuando se desvían del curso de acción propuesto reciben un ajuste o un cambio de mando para reafirmar la autoridad civil. En esa dirección se presenta a las fuerzas militares como un actor que reacciona y ejecuta. Lo cual reduce en gran parte la profundidad de su conocimiento.

Uno de los primeros civiles en interesarse por los temas militares fue el académico Tomás Rueda Vargas, quien fue nombrado asesor de la misión militar chilena en 1904, donde inicia su trabajo en pro de la reforma militar. (Bareño, 2013) Publicó y opinó en la prensa sobre temas militares, abarcando temas como el servicio militar obligatorio, los debates sobre presupuesto y las necesidades de modernización y la profesionalización del ejército. En el año 1944, un año después de su muerte, es publicado el libro, “El Ejército Nacional”, en el cual se resumen los principales debates sobre el ejército en las primeras décadas del siglo XX. En esta obra hay continuas referencias a la necesidad de separar al ejército de la confrontación política,

al servicio militar obligatorio, sin exclusiones socioeconómicas, y a la importancia de la restricción del voto para los militares. (Vargas, 1944)

Pero no sería sino hasta que Francisco Leal Buitrago en los años sesenta iniciará a investigar y publicar sobre temas militares, que se dio un real interés por parte de la academia en conocer y acercarse a estas temáticas. Pacho Leal busca desde la sociología política, reivindicar la necesidad de analizar las fuerzas militares desde la perspectiva colombiana, que a su juicio ha sido dejada de lado por la literatura internacional. Estos escritos buscaban entender por qué la ausencia de la intervención militar en el país, y demostrar el argumento establecido por los preceptos clásicos de que la politización de las fuerzas era contraria a la profesionalización militar, no aplicaba al proceso histórico colombiano. (Leal Buitrago, 2016, pág. 23) La adopción del anticomunismo en la seguridad nacional fue otra de las temáticas más relevantes para este analista, en el marco de la adopción de las doctrinas de seguridad nacional en el marco de la guerra fría, que determinó y condicionó la estrategia militar e incluso se convirtió en la base sobre la cual se estructuraron las relaciones internacionales. (Leal Buitrago, 2003)

A finales de los ochenta se acuñaría el concepto de violentólogos, para describir a los académicos que fueron seleccionados por el gobierno del presidente Virgilio Barco en 1987, para analizar la violencia y el conflicto colombiano. Esta comisión de la violencia fue dirigida por el sociólogo Gonzalo Sánchez, quien había ganado reconocimiento a inicios de la década, con una obra junto con Donny Meertens, en la cual investigaron sobre el proceso del bandolerismo, producto del cierre y exclusión del sistema político de varias organizaciones. Esta comisión fue un ejercicio interdisciplinario para entender el fenómeno de la violencia en Colombia. Participó de ella un general en retiro Luis Alberto Andrade Anaya. El general Andrade indicó en una entrevista tras su retiro en 1986 que:

El ejército es muy claro sobre la problemática compleja del país. Nadie como él ha tenido la oportunidad de palparla en la amplia geografía de violencia. Nadie que haya estado más en contacto con sus manifestaciones de todo tipo. Aunque lo quisiera, el ejército no podría ignorar las duras realidades de la sociedad, sus desajustes, sus desequilibrios sociales, económicos, morales, culturales. Además, el cuartel es la mejor universidad práctica para estudiar, para comprender toda esa fenomenología del conflicto. Esto no es deliberancia y si lo es, bendito sea. Usted no puede pasarse apenas sobre la epidemia y sobre los problemas ignorando su contenido. Si no se delibera ¿cómo los analiza, ¿cómo los comprende y cómo los pueden resolver las fuerzas militares? ¿Cómo los resuelve sin comprenderlos? Es contra la naturaleza pedir o exigir que los militares no vean, no palpen, no sientan, no piensen y no expresen su sentir sobre los hechos que lo circundan. Quien esté pensando en la inconveniencia de que esto sea así, es torpe: ¿por qué perder todo ese acervo de conocimientos o de experiencias de los militares sobre los asuntos del país? Debe ser todo lo contrario: pedir y aspirar a que los militares aporten más al estudio a la terapéutica de los males que padece esta sociedad. Por eso, debe entenderse también que el instrumento militar es un instrumento político, aquí y en cualquier parte del mundo; es nada menos que el sostén de los regímenes políticos de todos los pueblos, en Cuba, Rusia, Nicaragua, Centro América, Latinoamérica, en el Asia, en el África... en Colombia también lo es. Se emplea en función política y si cambiara el régimen el nuevo régimen lo usaría de manera igual. Éstos son mitos y sofismas de distracción, son recursos que se han usado para silenciar el pensar y el sentir de una institución fundamental en la vida de la república. (Jimeno, 1986)

Esta perspectiva sin duda alimentó el importante trabajo de la comisión, permitió a un militar de más de 35 años de experiencia participar de la mano de un selecto grupo de sociólogos, antropólogos, filósofos e ingenieros. La comisión planteó importantes conclusiones para la época, por ejemplo, la recomendación de establecer diálogo con los grupos armados, el entender que el conflicto era originado por múltiples causas, la necesidad de fortalecer la democracia como condición básica para la paz. También permitió entender que la violencia en

el país no era exclusivamente producto de la violencia política, sino que también se superponían otras formas de violencia.

Miembro también de esta Comisión, Eduardo Pizarro Leongómez, sociólogo de formación, se dedicó al análisis del conflicto y es quizás uno de los estudiosos prolíficos en temas de militares. La profesionalización militar y la consolidación de las fuerzas militares como actores políticos del conflicto es uno de los ejes más importantes de su obra. Ha estudiado de manera profunda los dos actores del conflicto, en particular al estudio de las guerrillas. . (Peñaranda & Pizarro Leongómez, 1991), (Pizarro Leongómez, 1996), (Pizarro Leongómez, 2011). Las perspectivas del conflicto armado y la transformación). Las perspectivas del conflicto armado y la transformación que se dio con la implementación del Plan Colombia, el punto de inflexión del conflicto y las perspectivas de negociación son analizados también por el autor. (Pizarro Leongómez, 2004)

Las fuerzas militares son en su análisis, una de las instituciones esenciales para la vigencia del Estado y las garantías de un mínimo orden democrático. En ese sentido, Pizarro sugiere que: “lo que realmente es indispensable es convertir la política de seguridad democrática en una política de Estado. Es decir, es indispensable garantizar a medio plazo una clara y contundente superioridad militar del Estado colombiano, como condición para una negociación exitosa con los grupos armados. En segundo término, en consecuencia, es necesario evitar los “bandazos” que han caracterizado el manejo del orden público a lo largo de las últimas dos décadas.” .” (Pizarro Leongomez, 2003, pág. 91)

Las perspectivas del conflicto armado y la transformación que se dio con la implementación del Plan Colombia, el punto de inflexión del conflicto y las perspectivas de negociación son analizados también por el autor. (Pizarro Leongomez, 2004) Tras la firma del acuerdo de paz presentó un análisis de los procesos de paz, en un contexto comparado, señalando sus fallos y dificultades; así como caracterizando las condiciones estratégicas en las

que se puede dar la (Pizarro Leongomez, 2017) En 2018 publica “De la guerra a la paz: las fuerzas militares entre 1996 y 2018”. analiza extensamente como el factor militar fue decisivo para lograr el proceso de paz con las FARC y lo que podría ocurrir en el proceso con el ELN. (Pizarro Leongomez, 2018), y se convierte en una de las fuentes más importantes para la comprensión del tema militar en Colombia.

Si bien su extensa obra investigativa ha cubierto el conflicto en general, ha aportado estudios de los diferentes actores que se convierten en lecturas indispensables sobre la violencia en Colombia. Su trabajo se constituye en una de las fuentes obligadas en estas temáticas. Pizarro ha logrado superar la distancia que las fuerzas militares normalmente trazan con los académicos de fuentes ideológicas diferentes, pero su autoridad académica le ha permitido ser un analista respetado, con acceso a información y a actores claves dentro de la institución militar. Su comprensión de los otros actores del conflicto, guerrillas, gobierno, paramilitares, es sin duda un aporte muy importante para el estudio de las fuerzas militares.

En contraste, otros autores que han analizado las fuerzas militares lo han hecho marcando explícitamente su posición ante el objeto de estudio. Gustavo Gallón Giraldo, abogado y experto en derechos humanos, publica en 1983 la obra: “La República de las Armas: Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960- 1980”, que curiosamente tiene un tono diferente a todo lo producido por entonces, con una idea de que la toma del poder por parte de los militares podría ser una ocurrencia real en el contexto colombiano. Es decir, no plantea la excepcionalidad democrática colombiana, sino que por el contrario indica que la existencia del gobierno militar abrió una compuerta para la participación política de los militares muy difícil de cerrar:

La efectiva influencia del Ejército en la conducción del Estado se palpa en cambio de tal manera en el país que la curiosidad latente por indagar en qué momento se desbordarán los límites de aquélla aparece como la preocupación más natural del mundo. Tan natural es ella que para calmarla los gobiernos

resolvieron recurrir a la fórmula de renovar con progresiva frecuencia su confianza en la lealtad de las Fuerzas Armadas, lo que no es otra cosa que un reconocimiento más de la real situación de acecho que a éstas se atribuye. (Gallón Giraldo, 1983, pág. 11)

En ese sentido, Gallón expresa que hay un proceso de militarización del Estado Colombiano, que parte del proceso de configuración del frente nacional, y que se consolida con la adopción de la doctrina de seguridad nacional. De acuerdo con Gallón, la excepcionalidad en el manejo del país, a través del estado de sitio ha sido un elemento recurrente entre 1948 y 1982, lo que produjo una afectación sobre los derechos humanos, la aplicación y vigencia de las normas internacionales. Se critica este estado de las cosas por el rol desproporcionado de los militares en la vida política del país. La justicia militar recibió atribuciones sobre el juzgamiento de gran parte de los delitos cometidos por civiles, anulando la imparcialidad judicial; al tiempo que el estado de sitio les dio un rol de primera autoridad política a los comandantes militares en las regiones. (Gallón Giraldo, 1984) El aporte de Gallón fue crítico con las atribuciones que en el contexto de excepcionalidad tuvieron las fuerzas militares, no obstante, se mostró limitado en el análisis de la interacción civil militar en la cual se produjo esa “delegación” de funciones. Si bien fue acertado en indicar los excesos que dichas atribuciones tuvieron en algunas regiones del país, el estudio sobre la responsabilidad política fue minimizada.

La línea de historiadores que estudian las fuerzas militares tiene en Adolfo León Atehortúa su referente más importante. Desde mediados de la década de los noventa ha usado una perspectiva historiográfica para indagar por el proceso de constitución de las fuerzas militares, su proceso de profesionalización y los hitos históricos que han configurado la actual estructura militar. En *Estado y Fuerzas Armadas*, hace un estudio de la profesionalización de las fuerzas militares desde la constitución de 1886 hasta el golpe militar de Rojas Pinilla (Atehortúa Cruz & Vélez, 1994). Las fuerzas militares son consideradas como un reflejo de “el desarrollo y las condiciones concretas del Estado y cómo revelan el devenir de las realidades sociales”, es

decir, estudia las fuerzas militares en su relación con el régimen social y político. (Atehortúa Cruz, 2001)

La evolución histórica de las fuerzas militares ha sido uno de los elementos más recurrentes en su obra. Que van desde el conocer los procesos de independencia en un contexto de inestabilidad política (Atehortúa Cruz A. , 2010A), el proceso de la Regeneración política de 1886 y su impacto en la construcción de un ejército de carácter nacional (Atehortúa Cruz, 1994), hasta el proceso de profesionalización militar y el impacto de las misiones militares extranjeras (Atehortúa Cruz, 2009A) El análisis de las interrupciones militares (Atehortúa Cruz A. , 2010A), (Atehortúa Cruz A. , 2009B) y el comportamiento de la institución militar en momentos determinados de la historia, como la guerra de Corea, , (Atehortúa Cruz, 2008)) y la posterior influencia de los Estados Unidos en las fuerzas militares (Atehortúa Cruz, 2011)ha sido también parte de sus producciones académicas.

Atehortúa es sin duda uno de los académicos indispensables para la comprensión de las fuerzas militares, en particular del Ejército. Como ya fue explícito para nuestro diseño de investigación, hay una limitación bien importante, cuando analizamos fuerzas militares y en la práctica, el gran peso recae sobre el análisis del ejército. Es decir, su objeto de estudio se centra en el Ejército, aunque la pretensión es dar un alcance más amplio. Sus investigaciones tienen como aporte importante una juiciosa revisión de archivos institucionales y de época, que permite reconstruir los momentos relevantes de las fuerzas.

Otro historiador que se destaca en el estudio de las fuerzas militares es César Torres del Rio, quien junto con Samuel Rodríguez editaron una publicación sobre la evolución de las fuerzas militares, desde la época de la colonia hasta la época contemporánea. a. (Torres del Rio & Rodríguez Hernandez, 2008) En Colombia en el siglo XX Torres presenta un resumen de historia del país, la violencia y su permanencia donde convergen dos actores relevantes en los principales hitos, los partidos políticos y las fuerzas militares. El autor afirma que en su obra se presentan:

dos aspectos historiográficos e históricos novedosos: 1) el tratamiento, *in-extenso*, de la problemática de la política exterior de Colombia y de sus relaciones internacionales y, 2) el estudio de la institución armada y su relación con el Estado y el conjunto social. Ambos han sido estudiados, por supuesto, con notable profesionalismo; sin embargo, hablar de la Doctrina *Respice Polum*, del “Plan Lazo” de las Fuerzas Armadas, o de la seguridad del Estado, por ejemplo, sigue siendo un asunto de especialistas. De allí que quisiéramos superar tal desequilibrio analítico. (Torres del Rio, 2015)

Es decir, si bien se ha producido material sobre las fuerzas militares aún se considera que es un tema de estudio de especialistas, por lo cual aún es pertinente la presentación de nuevos análisis y propuestas de estudio. Sus publicaciones buscan ampliar un poco más el marco de referencia histórico, para poner en contexto a la institución militar. No obstante, éste no da cuenta de las interacciones entre civiles y militares, o de las formas en que se ha ejercido el control sobre estos últimos.

Dentro de la línea de historiografía militar también se encuentra Ricardo Esquivel Triana, quien ha estudiado en sus inicios la transformación de las fuerzas militares en los procesos posteriores a la independencia (Esquivel Triana, 2015), el proceso de profesionalización y momentos históricos particulares de las fuerzas. (Esquivel Triana, 2013) Sus trabajos son excelentes fuentes de revisión documental y de uso de fuentes primarias. (Esquivel Triana, 2011) Lo que permite tener un excelente insumo para el estudio de las fuerzas militares, así como un adecuado y apropiado nivel de contexto histórico para las entender las transformaciones militares. Esquivel se vincula a los grupos de investigación institucionales de la Armada Nacional y la Fuerza Aérea, comienza a estudiar el rol de dichas fuerzas en el conflicto armado (Esquivel Triana, 2019), y los ajustes para la transición del conflicto. (Esquivel Triana, 2016) En ese sentido, sus investigaciones derivan en análisis de coyuntura y perspectivas de corte más institucional.

En ese sentido, desde otras disciplinas se pueden hacer aportes un poco más críticos de las fuerzas militares, en particular desde la ciencia política. Andrés Dávila Ladrón de Guevara ha

tenido un interés por las dinámicas propias del sistema político colombiano, que van desde el clientelismo hasta la democracia pactada. Esta configuración ha llevado a que Colombia se presente como un territorio poco fértil para las interrupciones militares o procesos de transformación más radicales mientras que los grandes cambios, como el frente nacional o la constitución de 1991 se han producido a través de mecanismos institucionales (Dávila Ladrón de Guevara, 2015)

Sin embargo, esta excepcionalidad colombiana en el marco de las dinámicas regionales ha tenido como una de sus características una fuerte presencia de las fuerzas militares en el Estado, y una participación importante en los procesos de toma de decisiones nacionales a través de figuras como el estado de sitio. . (Dávila Ladrón de Guevara, 1998) Esta percepción sobre la injerencia militar contrasta con sus niveles de legitimidad y de aceptación. Por ejemplo, las derrotas militares del gobierno Samper se tradujeron en que Dávila afirmara que el ejército perdió su rol como dueño del monopolio de la fuerza y se convierte en un actor más del conflicto armado colombiano.

Como punto de partida, cabe señalar que se caracteriza al Ejército colombiano como un actor institucional histórica y estructuralmente débil, aunque crecientemente constituido en una organización burocrática grande y compleja que no sólo responde a los avatares del conflicto sino que funciona en el marco administrativo e institucional propio del Estado colombiano. (Dávila Ladrón de Guevara, Escobedo, Gavina, & Vargas, 2000)

Otras contribuciones han provenido desde Armando Borrero, sociólogo que se desempeñó como consejero presidencial para la defensa y la seguridad entre 1994 y 1996 y quien es docente de la Escuela Superior de Guerra, ha planteado en sus investigaciones temas como los militares y el derecho, analizando la aplicación del derecho de la guerra en el conflicto interno. (Borrero Mansilla, Guerra, política y derecho, 2017). En algunos de sus artículos ha expresado que:

El militar profesional contemporáneo no puede ser apenas un experto en cuestiones técnicas y un desconocedor de las realidades políticas y sociales de su entorno. Necesita elementos de crítica de su propia práctica profesional, que incluyan un entendimiento cabal del sitio institucional que ocupa su organización dentro del Estado, pues los mandos participan en procesos de toma de decisiones que no se pueden escindir del complejo mundo de las políticas públicas. (Borrero, 2015)

En la producción de sus artículos y columnas de opinión, es recurrente la idea de que el profesionalismo no necesariamente se traduce en apoliticidad, más si en apartidismo. Trayendo a colación uno de los principales debates de las relaciones civiles militares, así mismo expresa su interés en el establecimiento de controles sobre las fuerzas y desde las fuerzas militares. Sin embargo, hay un desarrollo sistemático de estas variables para profundizar en los enfoques de relaciones civiles militares.

Alejo Vargas ha analizado el conflicto armado interno colombiano. Uno de los ejes centrales de su producción es la gobernabilidad, o la falta de ésta, en el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de la violencia. En el cual prácticas como el gamonalismo, caudillismo, se superponen con impunidad y crisis de legitimidad de las instituciones, lo que hace que el conflicto perdure en el tiempo. En ese sentido alude a que el poder estructurador del país son los caudillismos civiles:

Este peso de los liderazgos, antes que, de los programas, como mecanismo estructurador de los partidos, que Alfonso López Michelsen llama "extraño caudillismo civil, generalmente asentado sobre el prestigio intelectual, ha dominado el escenario de nuestra vida pública", posibilitó, posteriormente, la estructuración de redes clientelistas que, a partir del Frente Nacional, se transformarán en el principal y casi único mecanismo de reproducción política de los partidos. (Vargas Velásquez, 1999, pág. 6)

En una clara referencia a los elementos más básicos del control de las fuerzas militares Vargas indica qué ha sido la persistencia del conflicto armado, lo que ha hecho difícil que se

establezcan controles efectivos por parte de los civiles sobre las fuerzas militares. Indica que éstas se han comportado muchas veces como una "rueda suelta" en el manejo del orden público, lo que ha sido evidente en las recurrentes violaciones a los derechos humanos. Situación frente a la cual el ejercicio de control de los ministros de defensa es necesario, más no suficiente. (Vargas Velásquez, 1999, pág. 8) No obstante, esta línea de estudio es apenas anunciada y no se desarrolla de forma autónoma dentro de su producción académica. Si retoma el contexto de transformación del conflicto y la necesidad de ir adecuando, o transformando las fuerzas militares para dar cuenta de los nuevos escenarios nacionales, por ejemplo, a través del proceso de reforma militar contemporánea de las fuerzas militares. (Vargas Velásquez & Patiño Villa, 2006)

Otros académicos han tenido experiencias diversas estudiando las temáticas del conflicto y las fuerzas militares. Es el caso de Alfredo Rangel, quien fue asesor del gobierno de Ernesto Samper en temas de seguridad ciudadana quien publica sobre el conflicto colombiano, la estrategia de guerrilla y las dimensiones territoriales. (Rangel, 1998A) Así mismo, calificaba que Ejército sostenía estrategias no adaptadas al cambio de las guerrillas, quienes no solo desarrollaban hostigamientos, sino que mostraban la capacidad de ganar combates abiertos y destruir bases militares. (Rangel Suárez, 1998B) Fue asesor del viceministro de defensa en el gobierno de Andrés Pastrana, candidato al congreso en 2006 por el partido Cambio Radical. En el 2009 indicaba que: "El conflicto armado con las guerrillas en Colombia tiene que plantearse de manera consecuente como un problema político y asumir todas las consecuencias de este planteamiento. Esto significa reconocer que en la base de su dinámica hay una disputa de poder que está condicionada a las leyes propias de los enfrentamientos políticos y poco tiene que ver con la buena voluntad de los individuos." (Rangel Suárez, 2009)

Así mismo, indicaba que el factor militar (más de estrategia militar que relacionado a la institución militar) ha sido desatendido por los analistas de las guerrillas, del conflicto y en

general por parte de la sociedad civil, como síntoma de subdesarrollo político, bajo la impresión equívoca de la existencia de un empate militar. Esa concepción, según Rangel, predominante desestimula el esfuerzo militar y aleja la idea de resolución política del conflicto. Así mismo, calificaba que Ejército sostenía estrategias no adaptadas al cambio de las guerrillas, quienes no solo desarrollaban hostigamientos, sino que mostraban la capacidad de ganar combates abiertos y destruir bases militares. (Rangel Suárez, 1998B) No obstante, su aproximación crítica a los temas de seguridad y defensa fue cambiando con el tiempo, y pasó a una defensa más progubernamental que al análisis académico. Para el año 2014 es elegido senador por el partido político Centro democrático (del presidente Álvaro Uribe Vélez) en 2014.

La presente investigación pretende aportar no solo a la vigencia de los estudios militares, sino también avanzar en el conocimiento de la institución, y en particular usar los enfoques de las relaciones civiles militares para entender mejor como se han dado las interacciones entre políticos y militares en la Colombia contemporánea. Las siguientes dos secciones de esta investigación buscarán contextualizar el análisis desde el enfoque de las relaciones civiles militares con perspectiva institucional de las fuerzas militares colombianas. El siguiente capítulo se concentrará en el proceso de formación de las fuerzas militares, su proceso de desarrollo e institucionalización. La segunda sección se enfocará en la vida organizacional, haciendo hincapié en el papel desempeñado por los cambios, continuidades y desafíos que supuso la promulgación de una nueva constitución política en el país en el año 1991, y como se han dado los procesos de profesionalización e institucionalización de las fuerzas militares.

Capítulo 2

Las Fuerzas militares colombianas: entre la excepcionalidad y el bipartidismo

En el contexto de América Latina, la historia colombiana sobre intervenciones militares y relaciones civiles militares se presenta como un caso excepcional. Algunas de las razones esgrimidas para tener un proceso diferente han sido la fuerte influencia de los partidos políticos en la configuración de las fuerzas militares. El fuerte bipartidismo sobre el cual se cimentó el sistema político colombiano estructuró fuerzas militares y policiales subordinadas al poder político de una manera muy particular. En algunos episodios, lejos de consolidar un proceso de profesionalización, esta interacción lo dilató, pero en otras ocasiones lo catalizó.

Para entender el perfil contemporáneo de las fuerzas militares colombianas, es esencial examinar su evolución histórica. Como mencionábamos en la introducción, hay un importante sesgo en el diseño de la investigación, y es que en múltiples ocasiones la historia del Ejército subsume la historia de las otras fuerzas armadas que componen el cuerpo de defensa del país. Esto se debe en parte a que fue la primera, más grande y activa de las fuerzas. En ese sentido, en el presente capítulo se buscará establecer un marco de su historia, sus relaciones con partidos políticos para arrojar luz sobre su configuración y comportamiento actual. Las prácticas de la institución actual se construyen sobre el pasado, siguiendo un proceso de "sedimentación" donde se superponen capa tras capa de valores e influencias. Aunque las instituciones cambian constantemente, su naturaleza acumulativa permite una mejor comprensión de su comportamiento cultural actual. Los diseños preliminares de las instituciones son redefinidos y transformados, pero las organizaciones actuales son la amalgama de su historia y cambios posteriores. (Peters, 1999, pág. 104)

El desafío, entonces, es diseccionar las diferentes fases históricas de la evolución de las fuerzas militares colombianas para determinar qué eventos e influencias fueron decisivos en su configuración actual. En esa dirección, el presente capítulo buscará responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características de las fuerzas armadas colombianas?, ¿cuáles han sido los puntos de inflexión históricos que hayan determinado los cambios más visibles en las fuerzas militares? Esta sección tiene como objetivo determinar qué aspectos han moldeado el comportamiento de las fuerzas militares, en particular su interacción con los liderazgos civiles. También cuestiona algunas hipótesis comunes que se repiten rutinariamente en la literatura sobre la excepcionalidad militar colombiana, especialmente la tendencia a enfatizar en un completo alejamiento o separación de lo militar de lo político, y de la política de lo militar.

Para ello en el presente capítulo se hará una contextualización de la formación y desarrollo de las fuerzas militares. Desde la constitución de las fuerzas y su relación con el bipartidismo, así como la estructuración de fuerzas armadas para la atención de los problemas de seguridad interna. Esto nos llevará a identificar algunos de los hitos históricos que moldearon la configuración de las fuerzas militares, sus orígenes en el proceso de independencia, el impacto de la desconfianza sobre lo militar tras la fragmentación de la Gran Colombia, el impacto de la guerra de los mil días en la profesionalización militar, la transformación planteada por el conflicto con el Perú y la participación en la guerra de Corea, y su impacto en el proceso de modernización de las fuerzas militares.

2. El desarrollo y configuración de las fuerzas militares contemporáneas

La configuración de las fuerzas armadas colombianas está relacionada con el proceso de independencia y las luchas por establecer un nuevo Estado. Esto se reflejó en su estructura y diseño, con muchas divisiones y ajustes propios de la construcción del sistema político. Durante esta etapa de construcción de las fuerzas, surgieron sus elementos característicos: un fuerte

personalismo de los líderes político-militares, una profesionalización tardía pero compensada con experiencia práctica adquirida en los diversos conflictos civiles, y finalmente, un sistema fragmentado y de lealtades regionales.

La primera característica, se fundamenta en las dificultades para discernir entre el liderazgo militar y el liderazgo civil en la configuración de las fuerzas militares. Las luchas de independencia y la necesidad de construir un sistema de defensa que asegurara la viabilidad de las nuevas entidades republicanas llevaron al centro del debate político a los caudillos. Figuras que asociaban las virtudes militares con las políticas, que aplicaba indistintamente para referirse a patriotas o realistas, pero que aludía a cierta superioridad y liderazgo dentro de las estructuras militares. (Cardoza Sáez, 2015) En ese sentido los caudillos estructuraron los procesos políticos de la independencia, garantizaron el mantenimiento de la seguridad y organizaron las defensas de los territorios. Sin embargo, este fenómeno generaba lealtades a proyectos más de índole personalista, sujeto también a las diferencias de opinión de los diversos líderes. Lo que progresivamente irá configurando las diferencias políticas y de diseño del Estado nacional.

En segundo lugar, la profesionalización de las tropas se logró a través de la experiencia adquirida en múltiples escenarios de confrontación, tanto contra las fuerzas de la reconquista española como en las múltiples guerras civiles internas. En ese contexto, la estructuración de las fuerzas se dio en medio de los debates políticos entre centralistas y federalistas, lo que reflejó las tensiones entre ambos bandos. Esto postergó el proceso de profesionalización en su acepción convencional, es decir, la formación especializada en centros militares y la construcción de fuerzas con carácter nacional. Las iniciativas de formación militar para construir una fuerza nacional fueron de corta duración, toda vez que iban en contravía de los intereses de los caudillos regionales, reflejaba el poco recurso financiero disponible y la desconfianza con la que se veía la nacionalización de los ejércitos.

De ahí que la configuración de las fuerzas militares contemporáneas, y su arraigo en el proceso de independencia, redundara en la construcción de fuerzas militares altamente fragmentadas, que hacían frente la fuerte competencia regional y que reflejaban en sus dinámicas las competencias entre caudillos. Como lo presentaría Esquivel Triana:

Desde 1808 militares y milicianos fueron desafiados en sus lealtades, unos a favor de la monarquía, otros a favor de las autonomías, al tiempo que algunos preferían preservar el *status quo* (el de una sociedad fraccionada por clases y razas) mientras otros reivindicaban la igualdad. Como resultado fue comprometido el principal sostén de la organización militar, la unidad. (Esquivel Triana, 2012, pág. 24)

Estas características fueron el resultado de la construcción histórica de las fuerzas militares, que inicia con el proceso de transformar los reductos de las milicias reales al Ejército libertador. La configuración del nuevo estado, la organización de los diferentes modelos de gestión independiente del país y el arraigo de los liderazgos personalistas, terminaron por afianzar la dicotomía entre civiles y militares, entre ejercicio de la política y ejercicio de la fuerza. Elementos que son relevantes en el entendimiento de las fuerzas militares colombianas y su forma de interactuar y ser percibidas por los actores del sistema político.

2.1. Los antecedentes: De las milicias reales al Ejército Libertador

El sistema de defensa en las colonias se caracterizaba por fortalezas militares, unidades fijas, en las costas de América, y unidades expedicionarias desde la Península que eran enviados en periodos determinados. “Ambos tipos de unidades se componían de soldados profesionales y su organización interna era similar.” (Puell, 2000, pág. 34) El enfoque para la defensa de los territorios de la corona española era meramente defensivo y orientado a hacer frente a las amenazas exteriores, lo que suponía una mayor concentración de tropas en las costas, para la

defensa marítima y territorial particularmente en Cartagena, Santa Marta, Riohacha, Panamá y en zonas de importancia económica Santa Fe, Popayán, Antioquia y Chocó. (Ocampo López, 1989, pág. 54) No obstante, la presencia militar era casi inexistente en el resto del territorio.

Esquivel indica que para finales del siglo XVIII las tropas permanentes en el actual territorio colombiano eran de 4 batallones, número insuficiente para más de un millón de kilómetros cuadrados de extensión. Asimismo, en otras partes del territorio hacían presencia las milicias, que eran cuerpos no permanentes, convocados cuando se dieran novedades y quienes se encontraban bajo el mando de las autoridades locales. Sin embargo, estos grupos no superaron los 8 batallones en momentos de máximo despliegue. El sistema defensivo en la Nueva Granada llegó a tener unos 3.600 efectivos, lo que contrastaba con el tamaño de las fuerzas inglesas y francesas que disputaban a España en Europa y también en sus posesiones de ultramar. (Esquivel Triana, 2012, pág. 21)

Con el movimiento independentista, surgieron los primeros intentos por conformar un ejército nacional. Para Bolívar la independencia suponía la creación de un ejército regular, “disciplinado, comandado por oficiales competentes, en contraste con milicias de voluntarios y otras huestes abigarradas.” (Medina, 2021, pág. 321) Como señala el historiador López de Mesa (1981), “la formación del Ejército Libertador fue fundamental para la consolidación de la independencia de Colombia”. Fueron las milicias neogranadinas la base de milicias republicanas en el periodo de independencia, usando los conceptos y aprendizajes de la tradición militar española. (Amaya Palacios, 2021)

El núcleo de las fuerzas armadas colombianas surgió durante las Guerras de Independencia. Tras los eventos conocidos como el grito de independencia del 20 de julio de 1810, la Asamblea Suprema decretó la conformación de la Guardia Nacional Voluntaria, en un intento de organizar una fuerza militar para asegurar la independencia y tener las condiciones para formar un nuevo estado. (Illera & Angelo, 2020) Esta Guardia estaba compuesta por

voluntarios en las armas de infantería y caballería, bajo el mando del teniente coronel Antonio Baraya y el sargento mayor Joaquín Ricaurte y Torrijos. (Ordoñez Rubio, 2015)

Inicialmente esta guardia se nutrió de personal voluntario, con el atractivo del patriotismo y los deseos de consolidar la independencia. En esta fase contó con la participación de miembros de las élites en los cuadros de mando, se hablaba entonces de un "reclutamiento elitista de los cadetes y de los oficiales". (Thibaud C. , 2003) No obstante, para poder garantizar la independencia y consolidar un estado se necesitaba de la organización de un sistema que permitiera ampliar el reclutamiento, para formar nuevos batallones de veteranos. "En septiembre de 1810, Lino de Clemente, secretario de guerra de la Junta de Caracas, le pidió hombres a cada pueblo de provincia para formar tres batallones veteranos, "para el servicio de la patria y la utilidad del vecindario" (Thibaud C. , 2003, pág. 59)

De ahí que el reclutamiento se hizo obligatorio en algunos territorios y pronto iniciaron las diferencias y tensiones entre estos cuerpos, aquellos que habían concurrido por vocación y voluntad y aquellos que empezaban a ser reclutados de los sectores más populares de la población de manera forzada: "mientras que la milicia urbana es bien aceptada y valorada por el vecindario, que encuentra en ella las ventajas del fuero, el batallón reglamentado parece un cuerpo lejano, inescrutable y lleno de vagabundos. En enero de 1811, ningún ciudadano presta el servicio militar de buena gana" (Thibaud C. , 2003) Algunos críticos de estos procesos de conscripción planteaban una tensión entre la consolidación de un ejército profesional con el desarrollo económico; para estos, una conscripción obligatoria en los territorios implicaba reducir jóvenes que estaban disponibles para la agricultura, y en ese sentido afectaban la economía rural. (Lucena Samoral, 1987)

Durante los años de configuración de la independencia y la construcción de un Estado independiente lo militar estuvo en el centro de la dimensión política. Solo garantizando la soberanía y la defensa del territorio se podría construir el proyecto político. En esa dirección las

armas, el rol de lo militar terminaba por ser la condición que permitía ejercer la ciudadanía. Por ejemplo, en la Constitución de Antioquia de 1812 se indicaba que:

Todo ciudadano es soldado o defensor de la patria en tanto que sea capaz de portar armas. Así nadie puede eximirse del servicio militar en las graves urgencias del Estado cuando pelagra la libertad y la independencia. El individuo que no se hiciese escribir en la lista militar, no teniendo una excusa legítima, perderá los derechos ciudadanos por cuatro años. (Pombo & Guerra, 1986)

Si bien, la historiografía colombiana ha hecho énfasis en la subordinación de los militares a los líderes civiles, esta situación no era tan clara en los primeros años de construcción del Estado. Toda vez que la configuración de la república tuvo como uno de los ejes más importantes la figura de los caudillos y el ejército libertador, es decir, el liderazgo militar estaba estrechamente vinculado al liderazgo político, y era la forma natural de reivindicar el proceso de independencia de las provincias. En un contexto de localismos fuertes, declive económico, y malestar social se requería de liderazgos fuertes, que pudieran atraer a la gente, disminuir la inestabilidad y buscaran unificar los distintos intereses. “Esta reducción de la república a una serie de tropas combatientes contribuyó a formar una legitimidad alternativa, distinta de la voluntad general.” (Thibaud C. , 2002)

En 1819 y tras el Congreso de Angostura nace la república de Colombia, producto de la unión de Venezuela, la Nueva Granada y en alguna medida nominalmente Ecuador. En el marco de esta iniciativa se dio una activa participación a los militares en el proceso de elección y en el proceso de postulación de los miembros del Congreso. “Al ser los soldados los designados como los ciudadanos activos, que debían restablecer las instituciones republicanas, el jefe que los había guiado durante las campañas de independencia pasó a estar revestido de la legitimidad del pueblo que él expresaba, convirtiéndose en el representante de los valores republicanos.”

(Palacios Trujillo, 2021) De forma tal que más de un tercio de los miembros de la asamblea eran militares, y fueron elegidos en los territorios venezolanos, toda vez que aún se libraban batallas en la Nueva Granada y en menor medida en Quito.

En esa dirección “para mantener este tipo de poder una persona necesitaba controlar a los militares así como a las ramas administrativa, legislativa y judicial del gobierno.(..) El escenario estaba preparado para el caudillo, una persona que podía permanecer distante a la controversia entre las ideologías y las instituciones.” (Beezley, 1969, pág. 348) El fenómeno del caudillismo es considerado como una característica de los procesos políticos en América Latina, que a la postre generaron una cultura de personalismo, fuertes fuerzas militares con pocos controles y balanceos por parte de otras instituciones (Wolf & Hansen, 1967). Sin embargo, la profesionalización de las fuerzas militares que ocurrió posteriormente sería el elemento que debilitó la figura del caudillo, en particular en Colombia, no así en Venezuela. Por lo que, de un proceso histórico similar, el proceso de configuración de las relaciones civiles militares tomó rumbos diferentes. (Petit Primera, 2015)

Las fuerzas militares durante la lucha por la independencia se organizaron de manera improvisada, lo que resultó en una estructura fragmentada, escasamente coordinada y con recursos limitados. Además de los desafíos organizativos, la Guardia Nacional carecía de suministros adecuados y no estaba preparada para abordar las complejidades de seguridad y defensa que enfrentaba un nuevo estado independiente. En primer lugar, las tropas recién formadas se encontraron con la resistencia de las fuerzas españolas que intentaban reconquistar el territorio perdido. En segundo lugar, debían hacer frente a numerosas rebeliones locales, ya que algunos grupos y regiones respaldaban un sistema político centralizado y fuerte, mientras que otros abogaban por un modelo federalista que preservara la autonomía de las provincias. Esto llevó a la creación de diversos grupos armados con una cadena de mando altamente

dispersa, cuya lealtad a menudo estaba más arraigada en lo regional que en lo nacional, conformando más milicias que un ejército cohesionado.

Estas tensiones llevaron a que las regiones se prepararan también para mantener su propia independencia, por lo cual se desarrollaron modelos milicianos permitieran proteger las fronteras internas y mantener el orden regional. Atehortúa dice que en 1810 no hubo ni revolución, ni nación: “no hubo en la Nueva Granada un Estado en germen; hubo múltiples, pequeñas y regionales expresiones de Estado. Igualmente, no hubo un ejército; hubo múltiples y regionales expresiones de ejércitos” (Atehortúa Cruz, 2010, pág. 110) Es decir, a la desconfianza y rivalidad regional, se le suma también la amenaza del proceso de pacificación y reconquista. Estas fuerzas, debieron enfrentar a la fuerza española para consolidar el proceso de independencia; sin embargo, se caracterizaban por un bajo nivel de "conocimiento militar" y su equipamiento era limitado y en mal estado. (Thibaud C. , 2003)

La construcción del Estado supuso retos y ajustes permanentes a las estructuras políticas, jurídicas y administrativas y éstos se manifestaban también en el proceso militar. Por ejemplo, el Batallón auxiliar cambia el nombre por Batallón Provincial, luego Batallón defensores de la Patria y luego granaderos de Cundinamarca; estas denominaciones reiteran la referencia de arraigo en una región. El diseño de las fuerzas fue permeado por los debates políticos y terminaron reproduciendo también las tensiones y fragmentaciones entre el modelo federalista y centralista. En la primera edición del diario el Explorador de 1814 se refieren a esta situación: “Las tropas que se reúnen para nuestra defensa llevan consigo los mismos vicios [de la fragmentación], exhibiendo por lo mismo la funesta señal de su destrucción”. (Chaparro García, 2019, pág. 157)

La necesidad de defender la recién adquirida soberanía chocaba con la preocupación de algunas regiones de ver restringida su autonomía y libertad, por la amenaza que constituiría un ejército central poderoso. Para 1815 se estimaba que había entre 5000 a 6000 hombres que

hacían parte de los ejércitos de la Nueva Granada, la mayoría reclutados forzadamente. “comandados por una oficialidad que, aunque carente de conocimientos expeditos en las lides de la milicia y de la guerra, poco a poco fue cualificándose a efecto de las exigencias y de la experiencia generada por la misma contienda armada.” (Chaparro García, 2019, pág. 157)

En ese contexto, el proceso de profesionalización militar en el sentido moderno fue postpuesto. Es decir, lo militar como una carrera, con estructuras de unidad, posibilidades de selección, ascenso y formación especializada y diferencia fue un proceso que tardó y fue reemplazado por la experiencia y la identidad con algún líder militar. Uno de los elementos esenciales para la profesionalización es la existencia de centros de formación tanto de oficiales como de los soldados, con la finalidad de crear el espíritu de cuerpo como de enseñar sobre las prácticas y el arte de la guerra. En el proceso de independencia se presentaron varias iniciativas, pero se caracterizaron por la corta duración.

Por ejemplo, en 1808 se estableció la primera escuela militar, liderada por Francisco José de Caldas, con la idea de constituir un cuerpo de cadetes de ingenieros militares. Esta especialidad resultaba prioritaria para lograr el desarrollo de caminos e infraestructura, importante para el desarrollo nacional. En Cartagena en 1810 se funda el Comando General de la Armada dirigida por José María García de Toledo. En Rionegro, Antioquia para el año 1814 se funda la academia militar, dirigida por el coronel Francisco José de Caldas. Sin embargo, era común que estos centros de formación solo estuviesen abiertos por periodos cortos, en parte esta inestabilidad estaba dada por principalmente por razones políticas y presupuestarias, que hacían difícil la unificación de la fuerza militar.¹⁶

¹⁶ La Escuela Naval de Cartagena se funda en 1822 liderada por el general Francisco de Paula Santander. Aunque fue solo hasta el 24 de julio de 1823, cuando se oficializa la creación de la Armada colombiana, después de la batalla del Lago Maracaibo, en la cual la recién formada fuerza naval derrotó a las fuerzas españolas. (Ospina Cubillos) Así mismo se da el proyecto de construir academias para la formación de ingenieros militares “se buscaba optimizar el recurso humano, pues si bien la élite política consideraba necesario un ejército profesional, también lo era el de técnicos competentes en la construcción de vías,

No obstante, los procesos políticos posteriores a la independencia requerían del establecimiento, mantenimiento y expansión de una fuerza armada relativamente fuerte. La primera república granadina o “patria boba” (1811-1815), la fase de reconquista (1816-1819), y la guerra de independencia 1819, evidenciaron la necesidad de que los líderes políticos tuvieran el respaldo de una fuerza armada, lo que permitió la aparición de líderes que encarnaban la dicotomía de ser líderes político-militares:

Una generación de militares, habituada a batallar, había surgido en Hispanoamérica, con una exaltada convicción de su papel providencial en el delineamiento de los nuevos Estados. Si los criollos letrados, abogados e ideólogos de la Revolución Política de 1810 y de la Primera República se habían ocupado en la redacción de las primeras constituciones, en la organización política del nuevo Estado, en las luchas fratricidas entre federalistas y centralistas, y en el impulso de los ideales del siglo de las luces, con el consecuente fracaso ante el poderío y la represión de la Reconquista española, los militares, formados en su mayor parte en la marcha de la guerra, condujeron el país al orden nuevo democrático republicano hasta el triunfo de la Guerra de Independencia. (Ocampo López, 1989, pág. 54)

En esa dirección, figuras como Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander y Antonio Nariño, representaban esa doble acepción de político militar, sustentando su carrera militar en la experiencia más que en la formación militar. Para Ocampo esto imprimió en el ejército patriota dos características importantes. Por un lado, dio la posibilidad de generar un espíritu

puentes y otras obras civiles, consideradas puntales para el progreso nacional” (Prado Arellano, 2018, pág. 321)

de cuerpo o identidad basada en el sentimiento patriota y las necesidades de unidad para enfrentar la guerra; por el otro, en ausencia de una política de instrucción militar, permitió el desarrollo de tácticas y estrategias surgidas de la experiencia. Así mismo, el desempeñar roles militares permitió el ascenso social de figuras de orígenes humildes como José Antonio Páez, José Prudencio Padilla y Leonardo Infante. Es decir, la carrera militar se convirtió en un mecanismo de ascenso social para aquellos quienes no provenían de familias acomodadas, o quienes por razones de su mestizaje habían sido tradicionalmente excluidos.

La dinámica de la guerra de independencia impulsó la construcción de un ejército más fuerte y extendido en el territorio. El proceso de reconquista o pacificación de Pablo Morillo, quien desde 1816 intenta por las armas recuperar el control de los territorios americanos, fue la amenaza externa más importante para la reorganización de las fuerzas militares. Bolívar debió hacer frente a la fragmentación de los grupos patriotas, que seguían órdenes de los caudillos y lejos estaban de responder “como si se tratara de oficiales y de divisiones de un ejército unificado.” (Medina, 2021, pág. 323) Sin embargo, se extendía la retórica de las ideas de la república e independencia, como historia de despojos buscando generar unidad en el concepto de patriotismo, por lo que el pueblo se confundía con el ejército libertador, y se justificaban las limitaciones a las libertades. (Uribe Hincapié, 2019)

La fragmentación y las rivalidades entre Bolívar y los caudillos generales fueron evidentes en este proceso, había una resistencia a aceptar la jefatura suprema de Bolívar, pero finalmente era su liderazgo el que hacía posibles los apoyos internacionales tan necesarios para poder enfrentar a la corona española. La estructura de mando basada en la figura del caudillo es muy marcada sobre los ejércitos de entonces; la subordinación militar estaba ligada al carisma del líder, a los procesos y causas locales. Esto se expresaba en identidades grupales, pero fragmentarias, con lealtades más personales. Lo que permitía que dentro del concepto de organizaciones independentistas se generaran intereses diferenciados, tensiones, intrigas y

celos por el control de los recursos y el ejercicio y el poder. De ahí que se busquen los mecanismos para mantener disciplina y orden entre las diferentes estructuras armadas, por ejemplo, en 1817 Bolívar establece tribunales marciales en todos los niveles del ejército, forma el Estado Mayor del Ejército y los Estados Mayores de las divisiones, con el fin de organizar los cuerpos irregulares.

Así como el ejército patriota estaba compuesto de diversos liderazgos y caudillos, y tenía entre sus miembros a hombres de orígenes muy diversos. Eran estructuras lideradas por criollos, pero permitía la participación de mestizos, indígenas, negros, e incluso extranjeros, en particular veteranos franceses e ingleses.¹⁷ (García Estrada, 2011) Como tal, las necesidades de la guerra, el desgaste y la imperiosa necesidad hicieron que el reclutamiento fuera masivo e impidiera procesos de selección. Para 1819 Bolívar establece un decreto solicitando el reclutamiento obligatorio de los hombres entre los 15 y 40 años, para hacer parte del ejército patriota, so pena de fusilamiento si no se incorporaban. Es decir, no solo no importaba la condición para el acceso al ejército, sino que las consecuencias de evadir este servicio eran altas.

De forma paralela a las batallas y confrontaciones militares para consolidar la independencia, se van dando los procesos políticos para la conformación de la estructura política y administrativa de los países. Las diferencias políticas se reflejaban en las tensiones con lo militar y viceversa; como lo hemos mencionado la figura del político -militar hacía que tanto en los campos de batalla como en los escenarios de discusión de la nación emergente se tuvieran los mismos liderazgos. En 1821 se realiza el Congreso de Cúcuta, primera Asamblea

¹⁷ El número de extranjeros en el ejército bolivariano es de cerca de 7000 hombres, estos extranjeros eran considerados "auxiliares" (Restrepo), "legionarios" (Hasbrouck), "voluntarios" (Lambert), "héros errantes" (Giorgio Antei) y "mercenarios" (Flórez Malagón) u otros apelativos despectivos empleados por los españoles. En su remplazo, Brown propone llamarlos "aventureros", por considerar que las motivaciones de esos siete mil individuos que se enrolaron en los ejércitos bolivarianos en Europa eran tan diversas, que hubo tanto quienes se ofrecieron como voluntarios, como quienes lo hicieron solo por la paga y el saqueo"

constituyente a través del cual se consolidó en la creación de la Gran Colombia. Figuras como Antonio Nariño, Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander serían también los líderes de estos procesos de discusión.

En el congreso se expide la primera constitución de tipo nacional, puesto que las experiencias previas habían sido regionales. Este espacio “supuso una ruptura con lo que había ocurrido en Angostura, en donde la representación política había sido cooptada por los militares y primó la idea del soldado-ciudadano” (Sosa Abella, 2009). Se amplía en el debate constituyente el concepto de ciudadanía a la perspectiva del ciudadano propietario y ciudadano ilustrado y se organiza la estructura del nuevo estado. No obstante, la consideración de lo militar no dejó de ser un elemento prioritario en estas discusiones.

Nariño, nombrado vicepresidente por el fallecimiento de 2 de sus antecesores, instala el congreso indicando:

Las circunstancias de nuestra transformación política son de una naturaleza poco común. Al tiempo de romper las cadenas de bronce que nos unían a la España, hemos tenido que destruir su gobierno, sus odiosas leyes y su régimen administrativo; de aquí resultó que nos cargamos con la ardua empresa de convertimos de repente en militares, en políticos, en legisladores, cuando antes no éramos más que esclavos; y lo más asombroso es que nos encontramos reducidos a nuestras propias fuerzas, sin haber hasta ahora un solo pueblo de la tierra que nos proteja ni nos ayude en tamaña obra. (Congreso de Cucutá de 1821, 1971)

Garantizar la defensa externa del país y mantener la cohesión de los diversos territorios iba a presuponer la construcción de mecanismos que dieran unidad y protección a las regiones.

Durante el proceso se dieron debates muy importantes acerca del diseño del sistema que se debía seguir; por un lado, la lucha del modelo central con el modelo federal, las diferencias y competencias regionales e incluso la tensión entre el militarismo y el civilismo. (Ocampo López, 1989) Esas diferencias reflejaban las tensiones de Bolivarianos contra Santanderistas, que a la larga también evidenciaba la desconfianza entre venezolanos y colombianos.

El tema militar ayudó a construir una narrativa diferencia de estos dos pueblos. El ejército Libertador tuvo una marcada participación de los liderazgos venezolanos, por lo que se les asociaba como un pueblo guerrero, aguerrido, y comparativamente más hábil en lo militar y estratégico que los granadinos o lanudos. El temperamento, contextura y virtudes militares de los llaneros era reconocida, por ejemplo, al respecto el general granadino Francisco de Paula Santander opinaba lo siguiente:

Habituados los llaneros, a robustecerse sufriendo la lluvia, no temían la falta de otros alimentos ni el crudo invierno de aquel territorio. Nadadores por hábito, ningún río los detenía en sus marchas, valerosos por complejión, ningún riesgo los intimidaba. De aquí puede inferirse que los oficiales, soldados y emigrados que no eran llaneros pasaran trabajos y privaciones apenas concebibles. (Cunill Grau, 1987, pág. 664)

Esta prevalencia militar venezolana se reforzó durante el periodo de la reconquista española. Toda vez que algunos de los más importantes líderes neogranadinos, como Antonio Nariño, habían sido capturados y se encontraban la cárcel durante el proceso de la pacificación de Pablo Morillo. Por lo que la respuesta a la reconquista española se dio a través de los grupos liderados mayormente por venezolanos. Así mismo, las victorias militares en los llanos permitieron consolidar la iniciativa militar de los caudillos nacidos en dicha región, iniciando por Bolívar (Caracas), Antonio José de Sucre (Cumaná), José Antonio Páez (Curpa), Carlos Soublette (La Guaira), Antonio Anzoátegui (Nueva Barcelona).

Las proezas militares de los bloques llaneros serían reconocidos tanto por Bolívar como la más extraordinaria de las proezas militares de todas las naciones” refiriéndose a los bravos del Ejército de Apure comandados por Páez, sino también en la representación que aparece en los reportes del mismo Pablo Morillo que se refiere a su derrota como haber sido vencido por “quinientos llaneros de figura gigantesca y hercúlea musculatura”. (Mora Queipo, Gonzalez Queipo, & Richard de Mora, 2013, pág. 120) Sin embargo, fue en este mismo contexto cuando adquiere mayor relieve una figura que contrastaría con Bolívar y fue Francisco de Paula Santander.

Bolívar crea el Ejército de Vanguardia del Ejército Libertador y designa en agosto de 1818 como comandante en jefe a Francisco de Paula Santander. Esta decisión hace relevante a Santander en el plano militar y lo acerca a Bolívar; pero al tiempo significó un desafío al caudillo venezolano José Antonio Páez quien tuvo que ceder tropas de sus áreas de influencia a Santander. Estos tres líderes serían definitivos para el desarrollo de los asuntos del país. Su cercanía y luego distanciamiento, marcaría la fragmentación del proyecto político de unión latinoamericana.

La figura de Bolívar funcionó durante muchos años como amalgama para las diversas coaliciones militares. Logró establecer un liderazgo que le permitió expandir el proceso de independencia hacia las naciones del sur. El ejército Libertador al comenzar la campaña en 1819 ascendía a 2800 hombres, para el año 1821 eran cercanos a los 23.000. (Thibaud C. , 2003, pág. 486) Es la guerra la que va dinamizando la reorganización de los ejércitos libertadores, aunque estas fuerzas aún mantenían como característica un bajo nivel de articulación entre las regiones, una difícil organización y una gestión de mando más o menos desordenado.

Bolívar resaltaba la connotación del hombre en armas, es decir la relación entre pueblo y ejército como elemento esencial de la identidad patriótica que se quería construir por

entonces. Esto se puede evidenciar en una carta que Bolívar envió a Francisco de Paula Santander en 1821 en la que expresaba que:

Estos señores [los intelectuales civiles] piensan que la voluntad del pueblo es la opinión de ellos, sin saber que en Colombia el pueblo está en el ejército, porque realmente está y porque ha conquistado este pueblo de manos de los tiranos; porque además es el pueblo que quiere, el pueblo que obra, el pueblo que puede; lo demás es gente que vegeta con más o menos malignidad, con más o menos patriotismo, pero todos sin ningún derecho a ser otra cosa que ciudadanos pasivos. (Bolívar, 1964, pág. 354)

De acuerdo con este argumento, el ejército tenía un rol central en la sociedad, no solo por ser los que obtenían la libertad, sino porque encarnaban los valores de la acción y la transformación. El binomio ejército pueblo hacía parte de la narrativa épica del proceso de independencia, así como asignaba unos valores a los militares que los diferenciaban de la sociedad.

Bolívar planteaba que el militar debía tener un rol prominente en la sociedad, no sólo por su rol en el proceso de independencia, mantenimiento de la libertad, sino porque eran el “alma misma de la nación” (Cacciatore & Scocozza, 2010) . Mientras que, para Santander, las leyes debían estar en el centro del debate público: "Las armas te han dado independencia, las leyes te darán libertad". Estas tensiones se fueron intensificando entre los líderes, la forma de organizar el nuevo estado y los desafíos militares propios de la consolidación de la independencia supusieron retos adicionales para las fuerzas militares.

El ejército Libertador logra su máxima expansión hacia 1824, cuando tras asegurar los territorios de Colombia y Venezuela se remonta a las campañas de Perú y Bolivia; en dicho momento el número de soldados superó los 30.000 efectivos. (Esquivel Triana, 2012)

práctica estos movimientos permitieron el desarrollo de esquemas de cooperación militar entre el ejército regular, las milicias, y otras formas de guerrillas. “el desarrollo de la lucha por la derrota del poder colonial en Quito, Perú y el Alto Perú son función ante todo del Ejército del Sur, que, sostenido por la República de Colombia, aseguró la culminación del proceso el 9 de diciembre de 1824 en Ayacucho” (Medina, 2021, pág. 342)

La unidad pretendida por la Gran Colombia escondía bajo la figura de la importancia militar de Bolívar y el desarrollo normativo, una fuerte fragilidad y división regional y provincial. Los liderazgos venezolanos, con Páez, mostraban desde 1824 su insatisfacción con la administración central. La rebelión se intensificó en 1826 cuando Páez se declaró en rebeldía y se proclamó jefe supremo del departamento de Venezuela, desconociendo la autoridad de Bolívar. Las fuerzas de Páez controlaron gran parte de Venezuela, y hubo enfrentamientos militares entre las fuerzas rebeldes y las fuerzas leales a Bolívar. Después de años de conflicto y negociaciones, en 1827 se llegó a un acuerdo conocido como el Tratado de Armisticio y Regularización de la Guerra. Este tratado reconoció la autonomía de Venezuela bajo el liderazgo de Páez, aunque nominalmente seguía formando parte de la Gran Colombia.

La inconformidad no solo era en Venezuela, tensiones similares se presentaron en la provincia de Guayaquil. Colombia y Venezuela, habían puesto la mayor parte del esfuerzo militar, lo más cruento de los enfrentamientos había tenido lugar en esos territorios, y gran parte de los hombres de estas áreas habían al menos participado de alguno de los grupos milicianos o de los ejércitos de Bolívar. Mientras que, por el contrario, la Audiencia de Quito, tiene una vinculación diferente al proyecto de la Gran Colombia. Lo hizo con consideraciones muy diferentes, en parte por las presiones militares, regionales e internacionales. (Morelli, Una gran asociación de pueblos. La rebelión de Guayaquil y su percepción de la Gran Colombia (1827), 2018) Pero no lo hizo desde la identificación entre ejército libertador y nación. (Morelli, 2017)

Para las provincias del sur, el proyecto de unidad empezó a verse como una restricción para su propio desarrollo, se hablaba de la “agenda colombiana” y como está iba progresivamente impactando las economías regionales. (Cabrera Hanna, 2019) En 1827 la provincia de Guayaquil se subleva, liderados por Eloy Alfaro, por considerar excesivo el centralismo con el que eran tratados. Se buscaba mayor autonomía y algunas reformas. Bolívar había puesto fin a su breve intento de independencia entre 1820 y 1822, tras su victoria militar en Quito. 3000 soldados colombianos rodean la ciudad de Guayaquil y ponen fin a la junta que se había establecido dos años antes. Se les permitió algunas consideraciones diferenciales en el plano comercial, pero con el tiempo la demanda de recursos para la guerra generó incomodidad en importantes sectores de la población.

Las tropas colombianas que permanecían en Lima se amotinan en enero de 1827, para deponer al general Jacinto Lara, con el propósito de:

sostener a todo trance la constitución sancionada y jurada por sus representantes, observada por todos los departamentos de Colombia con universal admiración no solo de la América, sino de las potencias extranjeras, habiendo por medio de ella adquirido la República en un grado extraordinario la prosperidad y gloria que ha estado disfrutando.
(Acta de los jefes y oficiales del ejército de Colombia en el Perú, 1827)

En ese sentido, los militares colombianos intervenían en defensa de la constitución de 1821 y criticaban de forma abierta a los líderes tanto políticos como militares que pedían reformas o ajustes a la constitución, y criticaban la constitución de Bolivia y el establecimiento de la dictadura. Esta sublevación tendría varios efectos en el proceso de independencia. Desde otras zonas de Ecuador se buscó contener la revuelta, Perú hace evidente su deseo de anexar el territorio de Guayaquil, y amenaza sus propios deseos de autonomía. Las figuras de Bolívar y San Martín profundizan su antagonismo. Así mismo, mientras que Bolívar se encontraba

concentrado en el proceso del sur de las provincias, Santander se mantuvo en Bogotá, gestionando los asuntos internos de la república.

En resumen, el proceso de independencia requirió de la organización de milicias y ejércitos, que terminaron aglutinadas en el ejército libertador. El proceso de profesionalización fue la práctica de la guerra, primero contra la corona española, y posteriormente para lograr la unificación de los territorios, el enfrentar el proceso de pacificación y expandir el proceso de independencia. Sin embargo, este proceso condujo a la construcción de identidades políticas-militares de los líderes; la esfera política y la defensa de la independencia resultaban elementos indisociables.

Estos procesos se fundamentaron en la presencia de caudillos, con propuestas personalistas, reflejando intereses regionales y sectores económicos particulares. Sus intereses, lealtades y diferencias y antagonismos fueron cimentando también el desarrollo de las propuestas de organización de la nueva república. Líderes como Bolívar y Santander dieron forma a la Gran Colombia, y fueron promulgando dos idearios y propuestas para el desarrollo político, social, cultura del país.

De forma paralela, en este contexto se fueron adoptando dos formas de relacionamiento civil militar. Por un lado, la mayoría de los militares y líderes venezolanos, quienes consideraban relevante un ejército fuerte y que ocupara espacios de decisión en la vida política. Mientras que los militares y líderes colombianos mostraron mayor interés en el desarrollo normativo y en la reducción de los roles militares. De ahí que hacia los últimos años de la Gran Colombia se fue cimentando un proceso de discusión acerca de este tema, se fueron marcando las diferencias entre las regiones y se fue construyendo un proceso de interacción, para unos, basado en la exaltación de los atributos del militar y para otros basado en la necesidad de restringir estos roles y alejarlos de la política.

2.2. La construcción del Ejército Nacional: el fin de la Gran Colombia y la desconfianza a los militares

La percepción de la militarización del sistema fue uno de los elementos subyacentes a la fragmentación del proyecto político de la Gran Colombia. Entre las fuerzas opuestas que se debatían al interior del nuevo estado estaba la pugna entre el militarismo y el civilismo. Si bien no era un tema único, y el fin de la asociación tuvo múltiples causas y múltiples fuentes de tensión: el debate entre centralismo y federalismo, el modelo de política fiscal, la política religiosa, la discusión sobre la existencia de un presidente vitalicio o la idea de separación de poderes, también fue recurrente el debate entre la propuesta de la necesidad o no de construir cuerpos armados más fuertes. (De la Espriella, s.f.)

Francisco de Paula Santander desconfiaba de la estrecha relación de Bolívar con el ejército, por lo que se buscaba mecanismos para disminuir el poder de Bolívar en las elecciones y de forma paralela reducir el tamaño y potencia del ejército bolivariano. “sin duda la adhesión de muchos oficiales militares de extracción media o humilde le daba al bolivarianismo cierto colorido popular, sobre todo al tenerse en cuenta que estos mismos militares eran blanco del desdén poco disimulado de la alta sociedad civil.” (Bushnell, 1968) Bolívar contaba con el carisma, número de tropas y propuestas de política latinoamericanista. Para hacer realidad su ideario era necesario la existencia de un músculo militar, que pudiera garantizar la autonomía de las nacientes repúblicas, ya no sólo de las potencias europeas, sino también de las potencias hemisféricas.

En contraste, en ciertos grupos, en particular entre líderes colombianos, la idea de unos ejércitos fuertes generaba animosidad. Esta percepción se daba por varios motivos, por un lado el escenario colombiano había sido un frente de guerra importante, y se empezaba a sentir un agotamiento propio de tantos años de guerra; por otro lado la situación económica no era favorable y se estaba buscando construir un sistema comercial que permitiera el desarrollo

nacional; y en tercer lugar se había hecho manifiesta la percepción de políticos y juristas de que los militares habían actuado en algunos contextos de forma inadecuada o extralimitada.¹⁸ “Se formó así un ambiente de animosidad hacia el militar, agravado por ciertos rasgos regionales opuestos de granadinos y venezolanos, fruto de diferentes idiosincrasias y de actitudes civilistas de los primeros, en contraste con el temperamento caudillista originado por el carácter que adquirió la lucha en Venezuela.” (Valencia Tovar, 1993, pág. 104)

En este contexto Bolívar intenta expandir su influencia más allá de los territorios de la Gran Colombia. En 1826 había redactado la Constitución bolivariana y buscaba que ésta fuera adoptada por el Perú. En esta constitución se preveía la creación de una presidencia de carácter vitalicio, con un gobierno fuerte y centralizado, católico, con una fuerte concentración de poderes en el ejecutivo y el control central de la fuerza militar. Esta idea sería para Bolívar el sustento de su propuesta regional, y manifestaba la necesidad de extender esta misma norma a otras regiones liberadas. Lo que aumenta la desconfianza en otros sectores políticos de la Gran Colombia y se hacía evidente la necesidad de hacer contrapesos a la creciente centralización de poderes en la figura de Bolívar.

Esa necesidad de contrabalancear el proyecto bolivariano se combinó con la diferencia de liderazgos en Colombia. Mientras que el proyecto libertador precisaba expandir el ejército, en el Congreso se proponía como prioridad la reducción de la fuerza militar. En ese contexto, Bolívar priorizó las fuerzas terrestres, puesto que los escenarios de su proyecto lo requerían, pero debió cerrar en diciembre de 1826 la escuela Naval, abolió el Ministerio de la Marina y la mayoría de los equipamientos de la armada pasaron al ejército. Sin embargo, esta reducción no

¹⁸ Tres hechos que debilitaron la unidad: juicio al coronel Leonardo Infante, la acusación al general José Antonio Páez y el juicio al general José María Córdova. Estos actos fueron leídos por los militares como una afrenta a su rol como próceres de la independencia, “en vez de la gratitud de sus conciudadanos encontraban la acuciosa meticulosidad de los jueces, indiferentes a sus proezas.” (Valencia Tovar, 1993, pág. 107)

fue suficiente y se mantuvieron los cuestionamientos sobre el tamaño del ejército. Por ejemplo, el diario El Conductor del 10 de abril de 1827 indicaba que: “Esta medida debía ser la primera decisión por adoptar, pues la historia había demostrado que las tropas permanentes habían sido uno de “los funestísimos frutos del siglo feudal” . (Palacios Trujillo, 2021, pág. 64) En esa dirección la prensa, mayormente santanderista, importantes sectores del congreso y Santander como vicepresidente cuestionaban la necesidad de mantener el número de tropas, en un contexto de menor amenaza externa.¹⁹

Las tensiones políticas entre santanderistas y bolivarianos llevaron a que, pese a que la norma constitucional vigente establecía un periodo de no revisión del texto de 10 años, se hiciera la convocatoria de una Asamblea constituyente en el año 1828. Este proceso se da en el marco del fin, explícito, de la cooperación entre Bolívar y Santander.

Francisco de Paula Santander actuaba desde hacía varios meses como “cabeza de facción” alentando proyectos separatistas y publicando artículos contra el presidente en la gaceta ministerial. Bolívar, por su parte, ordenaba movimientos de tropas y continuaba otorgando ascensos militares y licencias a diversos oficiales, a pesar de no haber prestado juramento ni tomado posesión aún como máxima autoridad de la república. (Gutierrez Ardila, 2015, pág. 153)

La desconfianza colombiana sobre el ascendiente de Bolívar sobre las tropas llevó a que se buscaran mecanismos para disminuir el poder de los militares. Por ejemplo, para la elección

¹⁹ El frente del Sur y la guerra en Perú causa enormes tensiones en la relación entre Bolívar y Santander. El primero requiere de recursos, dinero y tropas. Mientras que Santander manejando los asuntos internos de la Gran Colombia, tiene dificultades en proveer lo que le solicita. Cuando Bolívar asume ser el dictador del Perú, incluso se tramita en el congreso una incompatibilidad de funciones y se retira a Bolívar del mando del ejército colombiano, lo que incluían las tropas que se encontraban ocupando el Perú

de constituyentes de la Asamblea de Ocaña se les retiró a los militares la ciudadanía activa, es decir, se les limitó la posibilidad de votar a los soldados desde rango sargento hacia abajo. Con este tipo de medidas se buscaba recortar el caudal electoral de Bolívar y poder contrarrestar la participación de sus delegados en la discusión de los nuevos marcos constitucionales de la Gran Colombia.

La estrategia de Santander es efectiva, mientras que Bolívar se encontraba en los frentes de conflicto del sur, él se hace elegir miembro de la convención en representación de Cundinamarca. Santander comienza a denominar su visión política de liberal, a organizar un partido y hacer uso de los mecanismos electorales para promover sus ideas en la política. Mientras que, los aliados de Bolívar cuestionaban la legitimidad de los representantes que participaban de la convención, y solicitan la presencia inmediata de Bolívar para retomar el liderazgo. Para algunos sectores, la figura de Bolívar era una única manera de unificar y prevenir una guerra interna, aunque esto supusiera medidas restrictivas de las elecciones y un gobierno de corte dictatorial (Palacios Trujillo, 2021, pág. 73) Se van haciendo muy evidentes las divisiones sociales entre las dos principales figuras de la independencia; los denominados civilistas y la prensa se alían con Santander, mientras que los militares y clero se alinean con Bolívar.

Uno de los temas más álgidos de la convención era la pretensión de los santanderistas o liberales de eliminar también un artículo constitucional, que le confería a Bolívar poderes extraordinarios, o poderes de excepcionalidad. Se percibía que se había concentrado demasiado poder en el ejecutivo y que esta personalización era riesgosa. Bolívar ante el fracaso de poder dominar los debates en la convención de Ocaña decide suspender la Convención, aceptar la delegación de algunas provincias de tener poderes absolutos, a través de Decreto en agosto de

1828²⁰. De acuerdo con sus seguidores esta posición era una necesidad toda vez que había rumores de sublevaciones en Perú e incluso de movimientos militares españoles. (Spillemaeker, 2023) Es decir se buscaba justificar la eliminación de los espacios de discusión representativa y la concentración de poderes en Bolívar.

Bolívar se encargaría del “poder Supremo de la República” y comenzaría a ejercer como “Libertador-presidente”. Una de las primeras cuestiones que hace es eliminar la vicepresidencia y con ello logra sacar a Santander del gobierno, así mismo suspende la vigencia de la constitución de Cúcuta. La pretensión de Bolívar de mantener la unidad al constituirse en dictador respondía al discurso de lograr un bien superior a través de esta intervención.

En algunos sectores de la inteligencia criolla, especialmente los militares, un amplio desencanto frente a los sentimientos patrióticos de los pueblos y al poder de las leyes y las instituciones para cambiar las sociedades. El pueblo empezó a verse como inepto, corrupto, ignorante e incapaz de transformarse por sí mismo. De ahí que, según Bolívar, fuese necesario restringir las libertades públicas, limitar los derechos y garantías, e instaurar un gobierno centralizado y fuerte que, a la manera de un ejército, garantizara la obediencia y fuese capaz de inculcarle a la población hábitos sanos aún en contra de su voluntad. La virtud republicana no sería el resultado de las instituciones, sino de una acción dirigida a disciplinar, vigilar y castigar. En otras palabras, para salvar a la república, era necesaria, paradójicamente, la dictadura o lo que algunos han llamado el cesarismo republicano (Thibaud citando a (Uribe de

²⁰ Regiones como Guayaquil, Quito, Cuenca, Panamá, Cartagena y Maracaibo le concedieron posteriormente poderes dictatoriales a Bolívar.

Hincapié, La elusiva y difícil construcción de la identidad nacional en la Gran Colombia, 2019, pág. 25)

En ese sentido reaparece el concepto del militar como poder moderador, son las virtudes militares, su disciplina, su altruismo y su marcado deseo de servir a un concepto de patria, lo que los hace mejores que algunos sectores políticos que deberían ser reemplazados en el gobierno. Esto será un elemento más o menos recurrente en la literatura de las relaciones civiles militares, en donde son las fuerzas militares los que terminan moderando en contextos de inestabilidad social y política.

Uno de los propósitos principales de Bolívar fue el reforzar el ejército. Para poder mantener sus sueños de unidad latinoamericana precisaba de un poder aglutinador, bien fuera para disuadir los deseos de independencia de provincias, o para hacer frente a escenarios internacionales más complejos. De ahí que eliminó las restricciones del fuero militar de 1824, que habían catalizado la sublevación de Páez en 1826, al tiempo que volvió a poner en vigencia el concepto de fuero militar (ordenanza española de 1768) (Spillemaeker, 2023, pág. 102) José Antonio Páez, caudillo venezolano, había manifestado su inconformidad con el desarrollo de la Gran Colombia. Como comandante general del departamento de Venezuela había tenido grandes dificultades para reclutar los hombres requeridos en el proceso de lucha de independencia de los territorios del Sur, y se había mostrado en oposición a algunas medidas del congreso, por lo que es destituido. Esto lleva a que se convierta en una figura del separatismo venezolano en 1826.

Si bien Bolívar regresa a calmar la animosidad en el territorio venezolano, extiende una amnistía sobre todos los militares “rebeldes” y restituye en el cargo a Páez, el proyecto de unidad se va fracturando; en particular porque Santander esperaba que se castigara a los militares rebeldes. (Buitrago González, 2018) En el frente del sur, el batallón colombiano desplegado en Lima y liderado por el Coronel José Bustamante, también hace explícito su

descontento con las medidas dictatoriales de Bolívar, propende por el mantenimiento de la constitución de Cúcuta. Estas medidas fueron ponderadas favorablemente por los santanderistas y por Santander, quien no califica de insurrección el movimiento, y por el contrario manifiesta su satisfacción en el proceso.

La relación de subordinación de las regiones con respecto a Colombia, y el excesivo centralismo con relación a la ex capitanía general de Venezuela y ex presidencia de Quito fue la principal razón que permitió la fragmentación de la Gran Colombia. (Bushnell, 1968) La carga fiscal que el gran ejército libertador significó fue trasladada al conjunto de la población a través de sus múltiples gravámenes, lo que, sumado al deterioro y agotamiento de la sociedad propio de 15 años de guerras, intensificó el antimilitarismo. (Leal Buitrago, 1984, pág. 114) La expansión de la gesta libertadora en las guerras del sur implicó la adquisición de empréstitos internacionales a grandes intereses. Estas variables de tensión se irían reforzando y marcarían una distancia entre las perspectivas militares desde el bolivarianismo y el santanderismo.

En septiembre de 1828 se produce el hecho más evidente de las tensiones militares de la Gran Colombia. La conspiración septembrina, o intento de asesinato del que fue víctima Bolívar evidenció todas las tensiones militares. Los sospechosos de conspiración fueron sentenciados en juicios sumarios, luego Santander deja en libertad a algunos de los más prominentes líderes. Lo que lleva a Bolívar a designar un nuevo juez, que, aunque ya habían sido declarados inocentes, investiga nuevamente y que termina por pedir la muerte a importantes militares colombianos, que se oponían abiertamente a la dictadura de Bolívar. José María Córdova y José Prudencio Padilla buscaban la restauración de la Constitución de Cúcuta de 1821. La organización de tropas en la región de Antioquia, y la supuesta complicidad en la conspiración septembrina contra Bolívar hizo que ambos líderes militares entraran en discordia con el gobierno.

Ante la acumulación de poder en la figura de Bolívar, el Almirante José Padilla y el general José María Córdova proponen restaurar las disposiciones de la Constitución de Cúcuta de 1821. Sin embargo, el Almirante Padilla es capturado en 1828 y sometido a un juicio militar sumario, termina siendo acusado de traición y rebelión en contra del gobierno de Bolívar. La historiografía menciona que, ante su inminente ejecución, en el momento en el que le iban a arrancar las charreteras Padilla gritó: “estas no me las dio Bolívar sino la República” (Valencia Tovar, 1993, pág. 120) El General Córdova fue perseguido por tropas enviadas desde Bogotá y Cartagena, y muere en combate en 1829. Mientras que Santander fue acusado de traición, su pena de muerte fue conmutada por el destierro.

El proceso de independencia permitió un rol muy importante a los militares. No sólo eran quienes garantizaban la soberanía de los territorios, sino que se encargaron por muchos años de dar orden y estructura a los nacientes estados. Estos primeros años hicieron evidente la dificultad de conciliar la implementación y diseño de instituciones liberales, el desarrollo constitucional, nuevas estructuras políticas para la participación con el nivel de volatilidad y conflicto. El binomio político militar permitió el desarrollo de unas instituciones cuyo poder instituyente serían los militares. Al tiempo que, las dificultades para mantener la unidad suponían también un importante rol del militar en la sociedad de la Gran Colombia. Los intereses de Páez, los intereses peruanos sobre Guayaquil y el conflicto militar que se desató, la desconfianza de los colombianos sobre los militares, y lo oneroso del proyecto bolivariano serían elementos determinantes para el fin de la Gran Colombia.

Durante estos años de inestabilidad se recurrió a los estados de excepción, herramientas jurídicas para obtener mayor margen de discrecionalidad para la protección de un bien mayor. Como lo describiría Thibaud “en esos períodos de administración provisional, el ejército hace las veces de soberano, puesto que ningún otro cuerpo representa al pueblo. Sin embargo, la justificación del estado de excepción reside en la capacidad de las autoridades militares para

reestablecer la norma constitucional que constituye el único horizonte de su legitimidad. (Thibaud C. , 2002)

En esta etapa de historia independiente el concepto de ejército se ligó al concepto de pueblo, se estableció una narrativa heroica que le permitía al militar intervenir, reducir las libertades, modificar los acuerdos normativos establecidos, con el propósito de mantener la unidad del proyecto. Los pueblos requerían de la dirección de un grupo social que encarnara algunas virtudes escasas en otros sectores. Así mismo, la defensa de la patria precisaba de un cuerpo militar que le permitiera garantizar su soberanía, al tiempo que expandir su proyecto político. No obstante, estos elementos irán cimentando diferencias importantes en las provincias, en los liderazgos y en la sociedad lo que conllevaría al fin de la Gran Colombia y al retiro de Bolívar en mayo de 1830, para morir unos meses después, poco antes de la disolución formal de su proyecto.

2.2.1. Colombia y su nuevo ejército: del santanderismo al bipartidismo

Con la disolución de la Gran Colombia en 1831, aparecen como estados independientes las repúblicas de la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Los líderes que se habían enfrentado a Bolívar terminan asumiendo el rumbo de las antiguas provincias, Francisco de Paula Santander, José Antonio Páez y Juan José Flores respectivamente. En el caso de Santander, logra regresar del exilio y es elegido presidente en 1832.

Los dirigentes políticos neogranadinos ahondaron la desconfianza que tenían sobre las fuerzas que antes estaban dirigidas por venezolanos y redujeron el tamaño y la influencia del ejército en la vida política del país. (Bushnell, 1996, págs. 121-126) La Constitución de 1832 autorizó la creación de una fuerza armada nacional limitada, cuyos miembros debían nacer en Nueva Granada. El Congreso tenía la autoridad para determinar el tamaño de la fuerza, pero dadas las prerrogativas de las élites locales en Bogotá, la legislatura optó por un pequeño

ejército nacional para las próximas décadas. En contraste con Venezuela donde el caudillismo militar se mantuvo como el eje articulador de la vida política.

La desconfianza y malestar político se vio reflejado en medidas que buscaban prevenir o disuadir la oposición manifiesta al gobierno. En junio de 1833 Santander expide la Ley sobre el modo de proceder en las causas sobre sedición y conspiración, en la cual se establecía la pena de muerte para “quienes aconsejen o fomenten la rebelión, traición o conspiración, contra las autoridades constitucionalmente establecidas” (Cardona , 2020) Esta medida respondía a los rumores y a la manifestación de descontento de diversos sectores sociales frente al gobierno. Para el día 23 de julio se desvela una conspiración de más de 47 hombres de diversos orígenes, militares, clérigos, artesanos, funcionarios públicos, que consideraban que el gobierno había traicionado los ideales bolivarianos y estaba llevando por mal camino al país:

Sus miembros se presentaban como defensores del legado de Bolívar, de la protección comercial, de los artesanos, del clero y de la religión. Por su parte los círculos liberales, congregados en torno al gobierno de Santander, se referían a aquella conjura como la acción de un grupo de resentidos y retardatarios simpatizantes de la colonia y la tiranía y dispuestos a reestablecer las leyes españolas. (Cardona , 2020, pág. 625)

Los grupos que se rebelaron indicaban que el gobierno había sido ingrato, al no reconocer a los militares ni a la iglesia, el importante rol que habían tenido en la construcción y de la República. De los 47 juzgados 28 recibieron penas de cárcel, conmutando así la pena de muerte, pero otros 28 fueron fusilados.

La fuerza aglutinadora para la Nueva Granada fueron los partidos políticos liberal y conservador. Los nacientes partidos políticos colombianos tienen sus orígenes en las dinámicas de contraposición de bolivarianos y santanderistas. “Por regla general, es verdad, los colombianos adheridos al Partido Conservador han valorado más a Bolívar y perceptiblemente

menos a Santander que los adheridos al Partido Liberal, que desciende en línea directa del núcleo de colaboradores inmediatos de Santander.” (Bushnell, 1968, pág. 245) La acepción de liberales, como mencionamos anteriormente, comenzó a ser difundida dentro del grupo de asambleístas partidarios de Santander, y en contraposición con las propuestas bolivarianas.

Sin embargo, para otros autores estos orígenes se encuentran más ligados a las condiciones de clase. Fueron los intereses económicos y sociales, los que configuraron los partidos políticos: “el Partido Liberal estaba compuesto por comerciantes y artesanos que por primera vez hacían parte del panorama político, propugnaban una separación del Estado y la Iglesia, el libre cambio y el federalismo”. En cambio “El Partido Conservador, por su parte, estaba compuesto por los grandes terratenientes, el clero y las familias tradicionales del país” (Gechem, 2009, pág. 135)

Los partidos se hicieron explícitos entre 1848 y 1849. El partido liberal aparece con el discurso de Ezequiel Rojas, en el cual se abogaba por la disminución del poder ejecutivo, la defensa de los derechos y libertades públicas, la abolición de la esclavitud y las libertades religiosas, de enseñanza y libre cambio. Mientras que el partido conservador con Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro, defienden el mantenimiento de la relación Iglesia-Estado, los gobiernos fuertes y la viabilidad del mantenimiento de la esclavitud. (Campos Chau & Gómez García, 2020) La lucha se haría a partir de entonces a través de los partidos que concentraron y dominaron los procesos políticos, económicos y sociales de la Colombia contemporánea. (Bushnell, 1996)

Con respecto a los temas militares ambos partidos compartían la desconfianza sobre la idea de tener un ejército fuerte; razón por lo cual se van postergando los intentos de creación de un ejército nacional profesional. Postergar esta decisión permitiría también el mantenimiento de los grupos de seguridad regional, ligados a liderazgos locales. Es decir, los

partidos buscaron establecer un control creciente sobre las élites regionales y sus propias fuerzas de seguridad. (Tirado Mejía, 2001)

El antimilitarismo no solo era penetrante, sino que tenía éxito. Algunos Gólgotas influyentes, jóvenes de alta posición de la ciudad, algunos grandes terratenientes en especial aquellos con residencias urbanas y comerciantes expresaban un fuerte antimilitarismo. Algunos influyentes conservadores también apoyaban la abolición total del ejército oficial al que percibían como una institución de clase baja que no debería competir por el poder. (Moreno Mancera, 2014) citando a Fernando López-Alves (Lopez Alves, 2003)

Es decir, primaba la intención tanto liberal como conservadora, de mantener al ejército fuera del ejercicio de la política. Por lo tanto, debían tener un diseño y configuración que no les permitiese tomarse el poder, no deberían ser competidores en este contexto. Las élites civiles aprovechan la debilidad del Ejército y no alientan una institución de carácter nacional por considerar a los militares un *power contender* en potencia (Anderson, 1974) Al tiempo que la fuerte inestabilidad política, que se manifestaba en las frecuentes guerras civiles durante el siglo XIX, llevó a que se mantuvieran fuerzas fragmentadas, con fuerte arraigo en liderazgos regionales y personalistas. En este período hubo nueve guerras generales (1839-1841, 1851, 1854, 1859-1862, 1876-1877, 1884-1885, 1895, 1899-1902), además de numerosos conflictos regionales y locales. (Tirado Mejía, 1996)

Estos niveles de conflictividad se explican parcialmente por el déficit de legitimidad de los gobiernos nacionales. Durante las décadas como estado independiente no había sido posible el establecer un monopolio de la autoridad. El nivel de conflictividad aumentó durante los años del federalismo, haciendo eco de la defensa de los intereses de las élites regionales, lo que terminaba en confrontaciones interregionales. (Fischer, 1997, pág. 109) Para que el Estado

central pudiera intervenir en estos conflictos, a través de la Guardia Nacional, se requería la autorización del Congreso.

Si bien para el gobierno podría aparecer como necesario tener una fuerza de tipo nacional, con autoridades y liderazgos renovados, pesaba aún sobre los civiles la desconfianza sobre estructuras militares fuertes. (Uribe de Hincapié, 2006) Estos procesos hicieron que el concepto de los liderazgos caudillistas permaneciera, y nuevamente los escenarios de confrontación fueron generando un proceso de profesionalización más o menos formal, y esencialmente práctico, de los aprendizajes de la independencia a los aprendizajes propiciados por las guerras civiles. Es decir, de forma similar al proceso vivido durante la independencia, buena parte de la profesionalización, actualización y nuevas técnicas de guerra fueron adquiridos en la confrontación real, en este caso en las importantes guerras civiles que dominaron el escenario político colombiano.²¹

De forma paralela Colombia iría desarrollando dos características adicionales. Por un lado, una articulación política que se fundamentaba en vínculos locales, económicos, lealtades y favores de los caciques. Y por el otro, un profuso desarrollo normativo, que se reflejó en la promulgación de 6 constituciones generales, que cohabitaban con una multiplicidad de constituciones municipales y estatales, no siempre en armonía, y como lo denomina Alonso “de tal suerte que, en términos del ordenamiento jurídico, el país también era una colcha de retazos” (Alonso Espinal, 2014)

Los partidos construyeron un estado sobre fuertes localismos y regionalismos, lo que terminó con la fragmentación del poder político. Para Hartlyn el que los partidos políticos fueran

²¹ Los debates políticos recurrieron a los conflictos armados en numerosas ocasiones durante la segunda mitad del siglo XIX. Las causas de los conflictos eran diversas, pero eran parte de la lucha por el poder liberal y conservador. Por ejemplo, en 1851 el tema principal fue el fin de la esclavitud, en 1854 los resultados electorales presidenciales, 1860 insatisfacción con la política conservadora; 1876 el sistema educativo y el papel de la Iglesia Católica.

los protagonistas de la historia colombiana desde su aparición fue propiciada en parte por la existencia de una relativamente pequeña e insignificante institución militar. (Hartlyn, 1993, pág. 40) El proceso de profesionalización de las fuerzas militares estaría condicionada a las necesidades de los partidos políticos. Motivo por lo cual por décadas el ejército fue una estructura pequeña, fragmentada y sin ejercer el monopolio de la fuerza; que se enfrentaba en muchas ocasiones a milicias y agrupaciones armadas organizadas por los líderes políticos regionales.

La idea de un ejército pequeño y controlado fue el centro de la estrategia de los líderes políticos sobre las fuerzas militares. Esto no suponía el ignorar el tema militar, sino tenerlo en una dimensión que no resultara una amenaza para el poder político. En 1836 el Congreso decide incorporar asignaturas de carácter militar dentro de los programas académicos de las universidades públicas en Bogotá, Cartagena y Popayán. La idea era resolver la necesidad de fortalecer la formación técnico militar, no incurrir en gastos excesivos dada las restricciones presupuestales y además permitir una flexibilidad regional, de acuerdo con los intereses de cada zona. (Prado Arellano, 2018, pág. 322) Este tipo de decisiones son un avance hacia el reconocimiento de la importancia de la profesionalización, pero en el marco de fuertes controles institucionales, presiones políticas regionales y limitación presupuestal.

Los secretarios de guerra de las décadas de los treinta y cuarenta solicitaron la creación de una universidad o academia militar, con la finalidad de formar una oficialidad que profesionalizara el ejército, trajera técnicas modernas y pudieran garantizar la seguridad del estado. Sin embargo, la situación económica y política fue haciendo que se pospusiera la discusión de reorganizar la formación militar; elemento básico de la profesionalización. Como hemos mencionado anteriormente, los líderes políticos de estas primeras etapas de configuración de país independiente fueron a su vez militares. O en algunos casos eran militares

que ejercían roles políticos. La distinción entre una categoría y la otra a nivel de las élites era un poco más difusa.

Esta situación no solo fue evidente en la etapa de independencia, con los grandes caudillos, sino que se mantuvo también durante la Nueva Granada. Los presidentes de esta época habían participado en las guerras de independencia y luego en las guerras civiles. Por ejemplo, Pedro Alcántara Herrán (1841-1845) y Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849). Esto hacía que se fuera reconociendo de manera progresiva la necesidad de avanzar en algunos aspectos de la profesionalización militar, como por ejemplo empezar con la formación de oficiales. En 1847 se fundó la Escuela Militar en Bogotá en 1847, bajo la dirección del coronel Agustín Codazzi, cartógrafo italo-venezolano. (Esquivel Triana, 2017) Sin embargo, todas estas iniciativas presentaron grandes obstáculos para consolidarse. (Prado Arellano, 2018, pág. 324)

El presidente Tomás Cipriano Mosquera acompaña este proceso readquiriendo material naval; pero luego las presiones políticas y las reducciones presupuestales lo llevaron a suprimir del todo la fuerza naval, que resultaba un gasto excesivo para el país en ese momento. Tal y como ocurrió años antes con Bolívar se privilegió una fuerza de tierra, concentrada en la región montañosa, reflejando las dinámicas de desarrollo político y económico de Colombia, con una visión hacia adentro del territorio. (Esquivel Triana, 2017) Si bien las amenazas externas que podrían representar las potencias coloniales eran fuerzas navales, se tenía como prioridad el desarrollo de fuerzas de seguridad y defensa hacia el interior. Estas serían también unas de las características de la configuración de las fuerzas militares colombianas. Por un lado, se reafirma un predominio del ejército frente a las otras fuerzas y un diseño de estructuras más hacia la seguridad interior que a la defensa externa del estado. Este enfoque geopolítico definió la composición del sistema de defensa colombiano: las fuerzas de seguridad del país se preocuparían más por los asuntos del interior del país y se centrarían menos en la seguridad y el desarrollo de las regiones fronterizas.

El proceso de profesionalización en los años subsiguientes evidenció la inestabilidad propia de la política y economía nacional en esos tiempos. Entre 1848 y 1890 se fundaron otras academias y escuelas militares, pero ninguna de estas iniciativas duró más de un par de años, en parte porque el enfrentamiento político hacía que se revisaran de forma alternada estas medidas y se tomaran radicales medidas presupuestales que llevaban al cierre estos centros de formación. Con José Hilario López, (1849-1853) el congreso predominantemente liberal Gólgota solicitó una impartición de educación militar, pero con un mayor componente civil. Este proceso intermitente de educación para las fuerzas militares logró profesionalizar a algunos sectores de la oficialidad colombiana, sin embargo, estas interrupciones generaron un alto nivel de atomización de las fuerzas armadas. Varias promociones o cohortes, formadas de forma diferencial, pero finalmente profesionales de carrera militar. No obstante, en algunos momentos no era posible dedicarse de forma exclusiva a una profesión militar, debido a las condiciones de pago y el contexto económico, por lo que algunos debían tener otras actividades comerciales y económicas como complemento de sostenimiento de su actividad militar.

El consolidar el monopolio del uso de la fuerza, por parte de una fuerza central fue muy complejo durante las guerras civiles. Pues los liderazgos políticos tenían como un recurso muy importante el mantenimiento de organizaciones armadas privadas. Durante la guerra civil de 1851 los liberales plantean la necesidad de mantener una fuerza civil poderosa, con la idea de tener una ciudadanía armada que luchara y protegiera la democracia. Pero todo esto en un contexto deseado de Estado mínimo. Es decir, se favorecía el levantamiento de ejércitos privados para proteger la tenencia de tierras, mantener el orden regional; al tiempo que se buscaba deslegitimar la idea de contar un ejército regular como soporte y garante del Estado. Esto reflejaba la realidad de que el ejército tenía a su disposición pocos recursos y que gozaba de poca confianza para proporcionar seguridad. En ese sentido, su rol era reemplazado por un esquema de guerras privadas bajo la idea de una “nación acuartelada”. (Jurado, 2015)

Este proceso de incentivar organizaciones civiles o populares como proveedores de seguridad regional, tuvo un efecto importante en los procesos de intervención militar que vendrían en los años siguientes, e incluso parece justificar la flexibilidad con la que en otros momentos históricos se ha aceptado la existencia de cuerpos privados en funciones de autodefensa. En la guerra mencionada, 1851, el fuerte incentivo de incorporación de hombres en estas organizaciones milicianas, y guardia civil permitió que los liberales ganaran la guerra. Pero también generaron un factor de radicalización, en la intervención del general Melo en el año 1854.

2.2.2. La intervención militar de Melo: de la desconfianza al diseño de unas fuerzas militares a la medida del bipartidismo

Desde 1847 los artesanos se asociaron para buscar mayor protección a la producción nacional a través de las Sociedades Democráticas. Muy rápidamente esta afiliación se abrió a otros sectores como campesinos y militares, para responder a las medidas gubernamentales y proteger sus sectores económicos. Con la guerra civil de 1851, muchos de éstos se vincularon a la Guardia Nacional Auxiliar en apoyo al gobierno de José Hilario López. Unos 3.000 hombres de estas sociedades participaron como milicias democráticas, liderados por el general José María Melo²².

Esto le dio un rol predominante a los colectivos de artesanos, que se encontraban organizados y asociados desde el plano comercial, pero que se encargaban también de la

²² Melo fue un militar que participó del ejército libertador. Fue expulsado tras la disolución de la Gran Colombia, por haber apoyado la toma de poder de Urdaneta, se exilia en Venezuela y allí tomo parte en revolución de las reformas en Venezuela en contra del presidente José María Vargas en el año 1835; al retomar el gobierno el general Páez expulsa a los militares sublevados y los envían al exilio en centro América. Melo se traslada desde allí a Europa. Regresa a la Nueva Granada en 1840 tras un indulto ofrecido por el gobierno para los veteranos de las guerras de independencia. Se dedica a actividades económicas y políticas, para finalmente reincorporarse al ejército en el año 1847 en grado coronel.

movilización de votantes, en la búsqueda una fuerte representación de sus intereses en la política que les permitiera una protección económica. Esto permitió que en 1853 al asumir la presidencia José María Obando, estas sociedades percibieran que habían sido fundamentales en la victoria electoral. Sin embargo, el Partido Liberal se encontraba fracturado en dos facciones, lo que reducía la gobernabilidad y pronto se hicieron evidentes las dificultades para que el gobierno pudiera articular todos los intereses económicos. Por un lado, los gólgotas más orientados a adoptar política de libre cambio y los draconianos quienes buscaban un sistema más proteccionista, para preservar los intereses de su sector económico, fundamentalmente artesanos.

Las tensiones políticas producto de la inconformidad por medidas económicas adoptadas en el congreso llevo a manifestaciones por parte de las sociedades democráticas, que se sentían decepcionadas por la administración. Uno de los elementos de contexto más importantes fue la expedición en mayo de 1853 de la constitución neogranadina. Dicha constitución consagraba libertades como el fin de la esclavitud, la libertad religiosa, inicia la separación de Iglesia-Estado y establece el federalismo, permitiendo que las provincias dicten sus constituciones. (Archivo General de la Nación, 2023) Estas medidas fueron percibidas por las sociedades democráticas como lesivas a sus intereses, por lo que comienzan a presentar proyectos legislativos a través de la Junta Central Democrática y a organizarse como milicias (800 hombres) en caso de que se pudiera dar un nuevo conflicto armado.

Ante la imposibilidad de tramitar las peticiones, se acercan al presidente Obando con la solicitud de que cerrara el congreso y asumiera funciones dictatoriales; consideraban que de cierta manera el gobierno podría concentrarse en el ejecutivo y evitar así la negociación y permanente tensión con el congreso. En este órgano, no solo se tomaban decisiones económicas que les resultaban polémicas, sino que trataban otros temas que incrementaron la sensibilidad institucional como las discusiones con respecto a la reducción del tamaño del ejército

permanente. Este último factor le dio una nueva dimensión a la protesta. Jóvenes liberales promovían la eliminación del ejército permanente, con el argumento de que un estado liberal y democrático no requería de la presencia de una fuerza regular. En contraste, para las milicias de las Sociedades Democráticas y para militares como Melo, esta situación era contraria a sus intereses, por lo que comenzó a hacerse plausible la justificación de la toma del poder, ante la imposibilidad de proteger los intereses de estos grupos sociales de las reformas que daban tránsito en el congreso.

Como el presidente Obando se negó a cerrar el congreso, el General José María Melo, comandante del ejército, decide liderar una intervención militar y declara la rebelión desde los cuarteles de Bogotá el 17 de abril de 1854. Las razones para este alzamiento pueden ser varias. Por un lado, algunos aluden a razones de índole personal, el general Melo era sospechoso en el asesinato del cabo Pedro Ramón Quiroz, tomar el poder le permitiría dar cierre a la investigación y evadir los cargos penales. Por otro lado, algunos indicaban que esta intervención reflejaba su interés institucional al enfrentar al congreso que debatía la reducción del tamaño del ejército permanente, medida por la cual se verían afectados sus intereses (Rosenthal, 2017) Esta línea argumental también se relacionaba con el hecho de que muchos de los militares golpistas eran militares que dependían del salario que devengaban, o sea aquellos que solo ejercían como actividad económica el ser militares, por lo cual los hacía altamente vulnerables y sensibles frente a los debates en el congreso sobre la reducción de pie de fuerza o posible eliminación. (Ortiz, 1972) Aunque puede ser que su afinidad con el movimiento de artesanos le diera el respaldo definitivo para irrumpir en el sistema político.

El levantamiento contó con un amplio apoyo entre los artesanos de Bogotá, algunos de estos eran a su vez miembros de la Guardia Nacional y de las sociedades democráticas, por lo que concurrieron a la convocatoria de alzamiento. En otras zonas del país otros batallones y grupos civiles también se manifiestan en solidaridad con Melo. Sin embargo, ésta no fue una

acción de tipo "institucional" o que representara los intereses de los militares. Por el contrario, el general Tomás Herrera, responde el 24 de abril a este movimiento de insurrección con la siguiente proclama:

"la mano alevosa de un soldado infiel a sus juramentos y tráfuga de la libertad, ha pretendido herir de muerte el orden público rompiendo los vínculos que lo sostienen y se hallan consignados en el precioso código de mayo 21 de 1853" (Serpa Florez, 1965)

Buena parte de los miembros del congreso escapan de Bogotá y deciden organizar un congreso en sede alterna para poder sesionar desde Ibagué. Dado que el mismo presidente Obando tuvo algún contacto con el sector sublevado, el gobierno es encargado al Vicepresidente Obaldía, quien lideró un gobierno "Constitucional" conformado por Gólgotas y Conservadores.

Los Generales López, Mosquera y Pedro Alcántara Herrán (nombrado ministro de guerra) fueron quienes desarrollaron la contención de la rebelión de Melo. La guerra fue relativamente corta, de abril a diciembre y aunque si bien se desataron rebeliones regionales, el grupo rebelde sólo logró una victoria militar significativa en el municipio cundinamarqués de Zipaquirá. Las fuerzas leales se proyectan desde el norte y el sur del país para retomar el control de Bogotá. En diciembre 4 y tras 24 horas de combates sostenidos en pleno centro de la capital, el general Melo se entrega al general Mosquera. La insurrección fue sofocada por cuatro ejércitos regionales con catorce mil hombres, superando significativamente a los golpistas (Tirado Mejía, 2001, págs. 80-86). De Melo indican que:

Su "temperamento era veleidoso" -dice Pérez Aguirre en su obra Del centralismo a la federación y agrega que era "activo, consagrado al servicio, enérgico para mantener la disciplina de los cuarteles" aunque "en el terreno intelectual y político, la posición de Melo era mediocre. Carecía de principios doctrinarios y de ahí que sus proclamas fueran de

una pobreza lamentable. La lucha de clases y el odio de los artesanos contra las gentes acomodadas constituían el eje de sus movimientos. (Serpa Florez, 1965, pág. 1026)

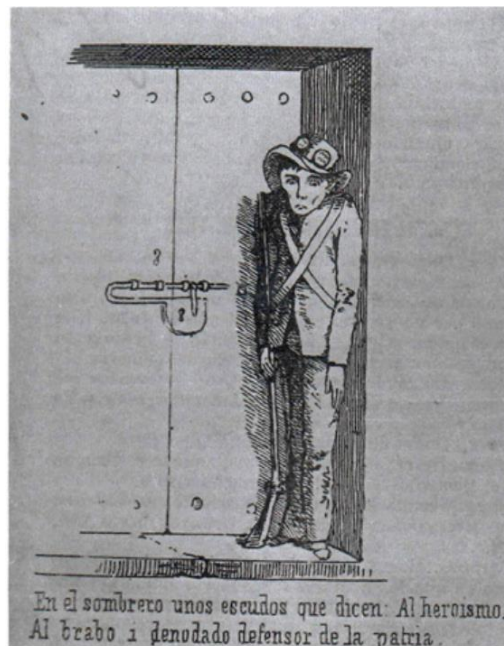
Una vez retomado el control militar de Bogotá y normalizada la situación en el territorio nacional se busca enjuiciar a los rebeldes. El presidente Obando fue enjuiciado por no cumplir con su cargo y posteriormente fue acusado de traición y rebelión. De estos cargos fue hallado culpable, condenado al exilio y a entregar parte de sus recursos. No obstante, esta sentencia fue apelada y revocada. El general Melo fue acusado de rebelión, ante un tribunal civil, se le sentenció a ocho años de exilio y a la confiscación de todos sus bienes. Se exiló antes de que pudiera continuar el juicio por la muerte del Cabo Quiroz. Los seguidores de Melo que fueron capturados fueron enviados a servicio militar en Panamá como condición para ser indultados, la cifra estimada es de 342 hombres alzados en armas que corrieron con dicha suerte. (Rosenthal, 2017)

La guerra de 1854 hizo evidente cinco grandes tensiones: entre el ejecutivo y el congreso, entre el orden centralista y federalista, entre el poder provincial y el orden nacional, entre el poder militar y el poder civil, y entre la dictadura plebiscitaria y el modelo estatal republicano, patriótico y cívico (Uribe de Hincapié & López Lopera, 2006) Para esta época el Ejército seguía mostrando como característica su dispersión y el contrabalanceo que aún le hacían ejércitos regionales y milicias. La Ley 3 de 1854 otorgó a los ciudadanos el derecho a mantener y portar armas, permitiendo a los líderes regionales más ricos mantener sus propias milicias. Mientras tanto, en contraste, el ejército central seguía siendo pequeño, dividido entre los cuadros profesionales y el sector de los miembros de la clase económica y política dominante que eran oficiales de alto rango de las Guerras de Independencia. Uno de los efectos que esta multiplicidad de grupos armados tenía, es que muchos de los oficiales profesionales terminaban siendo reclutados por los ejércitos privados, lo que afectaba a la profesionalización.

Asimismo, se mantiene entre los políticos la percepción de que los militares pueden volver a levantarse, por lo que se deben generar todos los controles para evitar futuras interrupciones. En 1855 es elegido un gobierno conservador, con Manuel María Mallarino, quien buscó la cooperación también de los liberales para recuperar la economía del país y mantener el orden. Pero el temor a los militares y el que se convirtieran en competencia por el poder hizo que se diera una aproximación más “civilista” por la cual la reducción del tamaño del ejército se hizo una prioridad. El ejército fue reducido a quinientos ochenta y ocho hombres a partir del mes de septiembre de 1855. Posteriormente cuando se organizaron las milicias del Estado en Panamá, se hizo posible una reducción adicional, lo que llevó a la fuerza a apenas unas trescientas setenta y tres unidades. Este sería el momento histórico en que el ejército tuvo un nivel tan pequeño. "Cuando los partidarios del poder civil recuperaron el comando decidió eliminar a su enemigo interno" (Thibaud C. , 2003, pág. 519)

Para Tirado Mejía el llevar a un ejército central a casi su extinción era también un requisito previo para que pudiera operar el federalismo, de tal manera que haciendo uso de las atribuciones constitucionales las oligarquías regionales tuvieran mayor autonomía para hacer uso y explotación de los recursos, así como para el manejo de la población. (Tirado Mejía, 2001, pág. 82) En ese sentido, de la experiencia de Melo quedó aún más marcada la idea, tanto para liberales como para conservadores, de que había que mantener unas fuerzas centrales mínimas para evitar la posibilidad de tomas del poder. “El Ejército Nacional llegó a tener, después de Melo, 376 hombres como pie de fuerza. Los soldados solían prestar servicios policivos, transporte de correos, vigilancia carcelaria. Entre guerra y guerra las fuerzas oficiales languidecían en el ocio, sin ejercitación castrense ni programas serios de perfeccionamiento.” (Valencia Tovar, 1982) Es decir, se pensaba en unas estructuras débiles, con misiones diversas y con poco reconocimiento social. Por ejemplo, la siguiente ilustración de 1855 muestra la escasa preparación y equipamiento de los soldados.

ILUSTRACIÓN 1 AL BRAVO Y DENODADO DEFENSOR DE LA PATRIA.



Fuente (Sánchez Cabra & Torres Méndez, 1855)

Los conflictos bipartidistas continuaron en los años siguientes, esta situación ponía al gobierno en una tensión sobre la perspectiva de las fuerzas militares. Por un lado, la desconfianza política de los dos partidos con respecto a una organización que pudiera llegar a ser fuerte, y la necesidad del partido de turno de contar con una fuerza que le permitiera hacer frente a los ejércitos y milicias regionales que disputaban también su poder. Entre 1859 y 1862 se dio la guerra civil conocida como la Guerra por las Soberanías, que marcaría un hito al demostrar que las milicias regionales tenían la capacidad militar y estratégica para derrotar a las fuerzas militares centrales. En esta guerra el gobierno conservador de Mariano Ospina Rodríguez se enfrentó a las milicias liberales lideradas por Tomás Cipriano Mosquera, quienes reivindicaban la consolidación del sistema federal del país, y la negociación de poderes y atribuciones regionales, frente a las ideas más centralizadoras del gobierno. Mosquera recibió el apoyo de líderes regionales en los diversos estados, por lo que el conflicto se propagó rápidamente por las diversas zonas del país.

En esta confrontación el ejército central tenía que confrontar a fuertes ejércitos regionales, con un importante liderazgo caudillista, y a veces con mayor disponibilidad de recursos. Como lo resume Cardona (2022):

Este conflicto se caracterizó por la complejidad jurídica y la crueldad bélica, la poca capacidad de respuesta de las tropas gobiernistas enfrentadas a un ejército liderado por un caudillo latifundista y sus tropas, formada por sus antiguos esclavos y allegados, así como por el uso de un lenguaje beligerante que convertía al contrincante en un enemigo radical que había que extirpar de la faz de la República. (Cardona Zuluaga, 2022, pág. 170)

La constitución de la Confederación Granadina había dado al gobierno central la responsabilidad de la defensa exterior, pero en la práctica al presidente sólo se le permitía tener una fuerza militar de hasta mil hombres. En ese sentido, el ejército central presentaba escasa oportunidad de victoria al enfrentarse a las milicias y ejércitos regionales, que como fuerzas privadas organizadas por las élites regionales tenían acceso a recursos financieros sustanciales, no tenían limitaciones para la incorporación de hombres y poseían liderazgos personalistas, que muy en la línea libertadora mantenía la cohesión de estos grupos. Esta situación, fue uno de los elementos que permitió la derrota del gobierno conservador. De las guerras civiles, ésta sería la primera y única en la cual el gobierno de turno es derrotado. El presidente fue capturado, y aunque se le había sentenciado a muerte por su intento de fuga y el trato a los presos federalistas, se logra conmutar su pena por presidio.

Tras la victoria liberal es promulgada la Constitución de 1863, o constitución de Rionegro, en la cual se establecía el federalismo y se daba paso a la formación de los Estados Unidos de Colombia. Con Mosquera en el poder se lleva a cabo la desamortización a manos muertas, en la que la Iglesia debe entregar a manos de los civiles buena parte de sus recursos,

así como se establece el control de los civiles en la enseñanza. Asimismo, en esta constitución el mandato presidencial se redujo a dos años, y se dio una mayor relevancia al Congreso. Con esto se buscaba debilitar la figura del presidente, no sólo por dar una mayor presencia y proyección política a los estados y sus representantes, sino que en ese contexto particular manifestaba la desconfianza que producía el poder del general Mosquera. (Patiño Rojas, 2015, pág. 226)

Cada estado regional tuvo la libertad para formular su propia Constitución y establecer su propio ejército; al tiempo que se limitó la capacidad del Estado federal para hacer la guerra a los estados soberanos. En esa dirección, el estado central sólo podía disponer de una fuerza de Guardia Nacional, pequeña y en comparación con algunos ejércitos regionales bastante limitada. Por ejemplo, se estima que la Guardia tenía aproximadamente 600 miembros, mientras que uno de los nueve estados soberanos, Santander disponía de más de 1000 hombres en tiempos de paz. (Rey Esteban , 2008)

La constitución estableció que era atribución de la Federación el ejercicio de la soberanía, la defensa externa y las relaciones exteriores, sin embargo, ni en la asamblea constituyente ni a nivel de Congreso, se consideraban estas amenazas externas como una prioridad. Aunque en el marco de estas luchas partidistas el gobierno ecuatoriano había enviado tropas en noviembre de 1863 a Colombia, en un intento por tomar Pasto, Tumaco y Tuquerres, zonas que consideraban de su influencia. Es decir, pese a que el contexto podría hacer necesario un fortalecimiento de las fuerzas para atender aún tensiones fronterizas, para los gobiernos pesaba más el pensar en el diseño de un ejército federal fuerte podía poner en riesgo su autonomía. Esto llevó a la coexistencia de una pequeña fuerza nacional, con regiones altamente militarizadas, que reflejaban también un diseño de fuerzas al servicio político, más que pensadas desde aspectos militares y estratégicos. Esta militarización de las regiones es a su vez producto de las fuertes tensiones políticas que hicieron frecuentes las rebeliones y levantamientos, más de cuarenta conflictos hasta 1885 hacen evidente una lucha por el poder descentralizado. A

excepción de la guerra de 1876 a 1877 que se consideró de carácter nacional. (Tirado Mejía, 2001, pág. 83)

El ejercicio del federalismo fue percibido por algunos como excesivo, y curiosamente le permitió a una de las facciones liberales unirse con el partido conservador para plantear un movimiento que permitiera revertir algunas de las reformas que había traído la constitución de 1863. Este movimiento se conocería como la Regeneración. En las elecciones de 1876 el partido liberal se encontraba dividido y se cuestionaba el excesivo federalismo en temas tan importantes como la política monetaria y fiscal. En ese marco los liberales radicales llevan a la presidencia a Aquileo Parra, pero ya la figura de Rafael Núñez se presentaba como una alternativa política que apelaba al conservatismo y a los liberales más moderados.

Se produce una nueva guerra en 1876, en cuyo eje estaba el tema de la educación y el rol de la iglesia en este proceso, se conoce como la guerra de las Escuelas. En esta nueva confrontación civil, los conservadores buscaban acabar con las medidas laicizantes de los liberales en la educación. La confrontación inicia en la región del Cauca y rápidamente se expande a los otros estados; los conservadores reciben el apoyo de la iglesia católica, justificando desde la religión los alzamientos. En esta confrontación nuevamente se privilegia el esquema de grupos milicianos irregulares, de diversos orígenes regionales confrontándose en modelo de guerra de guerrillas.

Además, la estructura jerárquica de los ejércitos en muchos casos dependía, no de la habilidad militar sino de la posición económica y social del líder militar, lo que solía llevar al desconocimiento de los asuntos militares. Era probable que los soldados al mando de un oficial fueran trabajadores de su hacienda y que ese oficial no tuviera conocimientos de táctica y estrategia. (Sastoque & García, 2010)

La guerra termina con la victoria liberal, una amnistía general a quienes se rindieran, pero se excluyen de estos beneficios a los clérigos y oficiales que lideraron la rebelión. Se reduce nuevamente el tamaño del ejército a 4.500 miembros, durante la confrontación había llegado a más de 20.000 miembros. El general Julián Trujillo, se convierte en un referente por sus victorias militares, es nombrado para apaciguar Antioquia, y posteriormente es elegido presidente en el proceso de 1878. Sin embargo, durante estos años se había ido consolidando también la figura de Rafael Núñez, quien iba a canalizar los esfuerzos conservadores y de una de las facciones liberales para transformar el sistema político.

Las elecciones en 1878 las gana el partido liberal con Julián Trujillo mientras que Núñez lidera el congreso. En el acto protocolario de toma de juramento le dice al presidente: “El país, se promete de vos, señor, una política diferente, porque hemos llegado a un punto en que estamos confrontando este preciso dilema: Regeneración administrativa fundamental o catástrofe”. Así mismo Núñez expresó:

El brillo de vuestra gloriosa espada de general ciudadano os ha mostrado a los pueblos de Colombia como un hombre superior, llamado a realizar lo más urgente de sus aspiraciones; y en el entusiasmo que en el alma de esos pueblos despierta vuestra presencia, creedlo, hay tanto de admiración y gratitud como de esperanza. (Presidencia de la República, 2023)

Para el año de 1880, los liberales moderados con el apoyo del conservatismo llevaron a Rafael Núñez a la presidencia, momento en el cual se establece formalmente el proceso de Regeneración. Para el historiador Posada Carbó, la elección de Núñez estableció la aparición de una nueva fuerza política, el Partido Independiente, aunque las disputas internas hacen que este movimiento no se consolide. Éste tenía dos prioridades inmediatas: re-centralizar el sistema político de Colombia y permitir que la Iglesia Católica recuperara su prominencia política.

Durante su primer gobierno se inician dos procesos relevantes y conectados. Por un lado, los avances en construcción de obras de infraestructura y por el otro los cimientos para el fortalecimiento de un ejército nacional. (Posada Carbó, 2015)

Tener una escuela militar adecuada era una prioridad en esta etapa del proceso de construcción del estado, pero las limitaciones financieras de la nueva república después de décadas de lucha civil habían retrasado tal profesionalización. Pero es en el primer periodo de Núñez, entre 1880 y 1884, que se establece la Escuela de Ingeniería Civil y Militar. Este tipo de proyectos tenía una doble consideración, por un lado, daba continuidad a los esfuerzos de profesionalización y por el otro permitía cualificar personal para hacer aportes al desarrollo nacional. “Se buscaba optimizar el recurso humano, pues si bien la élite política consideraba necesario un ejército profesional, también lo era el de técnicos competentes en la construcción de vías, puentes y otras obras civiles, consideradas puntales para el progreso nacional” (Prado Arellano, 2018, pág. 321)

En 1884 Rafael Núñez es elegido para un segundo mandato, pese a la fuerte oposición desde las regiones hacia el partido liberal. Esta oposición adquiere nuevamente un matiz armado con la guerra de 1885. El departamento de Santander se levanta en contra del gobierno nacional, este conflicto se extiende a otros departamentos y adquiere la connotación de guerra civil. Por un lado, los radicales liberales y por el otro el gobierno apoyado por conservadores y una facción liberal. Este sería el germen de un nuevo partido, el Partido Nacional. La confrontación inicia en agosto de 1884 y finaliza con la batalla de la Humareda en junio de 1885. Tras esa batalla Núñez expresa “Señores: la constitución de 1863 ha dejado de existir.” Y sigue adelante con el proceso de la Regeneración, con el lema “Centralización política y descentralización administrativa”, convocando a un consejo nacional de delegatarios para promulgar una nueva constitución. Cada Estado envía dos representantes al Consejo Nacional

de Delegatarios, buscando con ello balancear el poder de representatividad de cada una de las regiones.

Esta constitución termina con la federación de Estados Unidos de Colombia y plantea una república unitaria, la República de Colombia. Se establece un modelo de autoridad centralizada, con una presidencia fortalecida, con periodos de 6 años. Asimismo se establece que las normas aplicaran de manera uniforme en todo el territorio nacional, que las órdenes católicas lideraran los procesos educativos en el país y se centraliza el ejército para convertirlo en el Ejército Nacional. (Martínez, 2001, pág. 457) Se centraliza el sistema financiero con la autoridad del Banco Nacional, se celebra el concordato con el Vaticano, e incluso se establecen los pagos a la iglesia como indemnización del proceso de desamortización. (Malagón Pinzón, 2006)

Es bajo este proceso centralizador que se da el impulso final a la consolidación de unas fuerzas militares centrales y profesionales. Desde 1881 el Código militar del ejército establecía que se debía dar instrucción primaria en cada uno de los cuerpos militares, esta formación tras la reforma educativa de 1886, en la cual la iglesia católica retoma un rol privilegiado como responsable de la educación, pasa a manos de la Capellanía General del Ejército, que “quedo encargada de impartir la instrucción civil a los soldados, junto con las respectivas clases de religión y moral” (Rey Esteban , 2008, pág. 155) En este contexto de transición entre federalismo y centralismo, el gobierno y los constituyentes, concibieron un ejército fuerte como una necesidad. Básicamente serían los encargados de permitir la transición, ser apoyo material a la aclimatación de la paz y hacer efectivo el poder del estado central. Los militares serían los encargados de permitir la vigencia de los cambios constitucionales y de mantener la paz.

Con la nueva Constitución también se establecieron los conceptos principales de la organización y administración de las fuerzas militares. La principal consideración es que iba a ser una institución de carácter permanente (art. 166). Se establecía que el ejército iba a crear sus

propias normas para los ascensos y una carrera "adecuada", con el objetivo de defender la independencia y las instituciones nacionales. Las fuerzas armadas se establecieron como una institución que debía de ser apolítica, no decisoria (art. 168), su sistema disciplinario se regía por su propio código penal militar (art. 170), y el Gobierno centralizaba la facultad de poseer armas y municiones (art. 48). La ley determinará el sistema de reemplazos del Ejército, así como los ascensos, derechos y obligaciones de los militares” (Constitución Política de Colombia de 1886, 2014).

Desde ese entonces ya se contemplaba un régimen especial para el personal militar, que incluía algunas limitaciones para el ejercicio democrático y también para el juzgamiento de sus conductas con relación al servicio. Es decir, se va creando un ethos diferenciado entre los militares y los civiles. Así mismo, en el Artículo 168 se establecía que la fuerza armada; “no es deliberante. No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima; ni dirigir peticiones, sino sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad del Ejército y con arreglo a las leyes de su instituto”. Con el artículo 170, se establecía también que “de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes marciales o Tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código penal militar” (Constitución Política de Colombia , 1886)

Las transformaciones posteriores a la constitución requerían de una presidencia fuerte. Por lo cual se desarrollaron otras medidas que permitieran proteger el nuevo diseño institucional, se buscaba evitar la histórica atomización y regionalización del poder. Para ello se requería de instituciones que sirvieran de respaldo al gobierno central. Por lo cual, las transformaciones no sólo implicaron el fortalecimiento de un ejército nacional, sino también la creación de una fuerza de policía de carácter nacional que permitiera el control del orden público, lo que ocurre en 1891. (Esquivel Triana, 2011)

En 1888, por medio del Decreto No. 103 se creó la Escuela Militar de Cadetes en Bogotá destinada a la formación de oficiales subalternos en el Ejército. Sin embargo, se hacían evidente las grandes dificultades no sólo para la selección del personal, sino también para que los jóvenes inscritos tuvieran buenos resultados académicos. La carrera militar no era muy atractiva, y quienes ingresaban muchas veces no contaban con la formación previa o los hábitos de estudio que les permitieran cumplir con los requisitos académicos para mantener su permanencia. Estos bajos desempeños fueron elementos que llevaron a que en tan solo dos años se volviera a cerrar la Escuela, pero esta vez para fundarla nuevamente como Escuela Militar subordinada al Ministerio de Guerra. Con este cambio se buscaba fortalecer los mecanismos de ingreso y selección a la escuela militar, que establecería como requisito:

Tener de 16 a 21 años de edad (probado con partida de bautizo).
- No padecer enfermedad contagiosa, ni tener defecto físico que lo inhabilitará para la carrera de las armas (probado con certificado expedido por el médico de la Escuela). - Tener buena conducta. - Saber castellano, aritmética, geografía e historia patria (probado con examen sostenido ante el consejo de la Escuela). - Cumplir con la obligación de prestar su servicio en el Ejército de la República durante cinco años, en el grado que le correspondiera a la salida de la Escuela (alumnos becados)
(Diario Oficial, 1888)

Se esperaba que con estos condicionamientos de ingreso se pudiera tener un mejor proceso de selección. La dirección de este centro se le entregó al coronel norteamericano Henry Lemly. Durante el primer año se esperaba incorporar a 50 alumnos becados; 32 con el recurso de la nación y 18 por los cuatro batallones de Bogotá. Por razones financieras este esfuerzo resulta nuevamente de muy corta duración y termina por cerrar en diciembre de 1892. Esta escuela solo sería reabierto a fines de 1896, la organización y reestructuración queda a cargo de una misión francesa compuesta por los capitanes Emile Drouhard, de la rama de artillería; Paul Víctor Sabarthez del arma de ingenieros, Charles Edour Leveque de infantería. La misión llega a

Colombia en junio de 1897 pero con el conflicto de 1899, o el inicio de la guerra de los mil días la misión fue suspendida. Las relaciones interpersonales entre la misión y los homólogos nacionales fueron difíciles, por lo que no hubo mucho arraigo de este proceso. En contraste, la misión de la policía de 1891 a 1898, que también tenía un director francés, tuvo mucho más éxito. (Martínez, 1998)

En este periodo el ejército tuvo un crecimiento importante, en comparación con los anteriores gobiernos que, una vez terminado el conflicto civil de turno, desarticulaban gran parte del pie de fuerza. A partir de 1888 se presenta un crecimiento sostenido. En el periodo 1888 a 1894 se llega a tener 6158 hombres, y para el periodo de 1896 a 1898 se llega a los 10.000. Este proceso era enmarcado por razones internas como la perspectiva de posibles efectos de inestabilidad externa. Al interior del país Casanare y Arauca presentaban agitación, los procesos electorales de 1896 debían ser resguardados, al tiempo que el conflicto civil en Ecuador y tentativa revolucionaria en Venezuela hacían prever nuevas fuentes de inestabilidad para el gobierno. En esa dirección, no solo se dictaminó el estado de sitio²³ que duró buena parte del año, sino que se dio prioridad al proceso de profesionalización militar, como garantes del proceso. (Ordoñez Rubio, 2015, pág. 74)

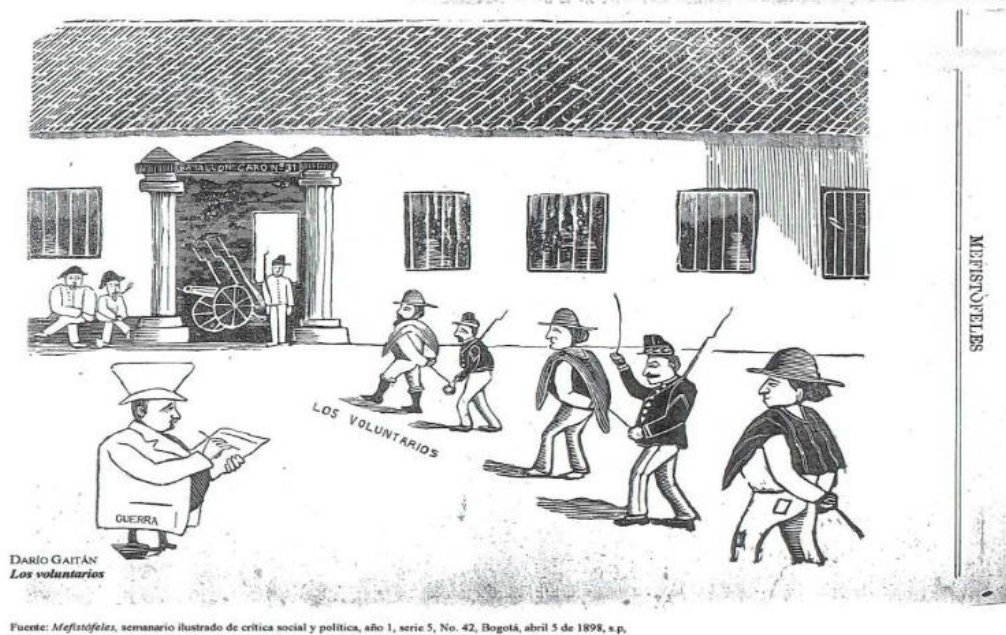
El gobierno de Núñez y Miguel Antonio Caro empezó a hacer frente a la hostilidad creciente, no solo de la oposición liberal, sino también a las dificultades con el propio partido en el congreso. Núñez muere en 1894, dejando como presidente a Caro, quien progresivamente perdió el apoyo conservador, quienes se fueron organizando en los históricos, y el partido

²³ Acto legislativo 46 de 1895, artículo único: " Los civiles que se levantaran en contra del gobierno serían juzgados por la justicia penal militar". Aunque un par de meses antes en el decreto 17 lo habían exceptuado. Sin embargo, el nivel de polarización y de desconfianza era importante. Por ejemplo, se mantienen las sanciones muy altas a los procesos de traición. DECRETO 17 DE 1895 Artículo 9º "El espionaje, y la traición militar en guerra civil, juzgados en consejo verbal de guerra, se castigarán con la pena de muerte. En igual pena incurrirán los empleados al servicio del Gobierno que se hagan responsables de los delitos expresados".

nacional se va acabando, y con este proceso se construyen los elementos para una nueva confrontación. (Posada Carbó, 2015)

Los dos elementos característicos del proceso de profesionalización de las fuerzas militares son la creación de las escuelas, o academias militares para la formación de la oficialidad, y el segundo elemento es el establecimiento del servicio militar obligatorio. (Rouquie & Suffern, 1997) En medio de una creciente polarización se estableció el servicio militar obligatorio en 1897, la necesidad de reclutar muchas veces de forma no voluntaria fue una de las características más importantes de las fuerzas armadas colombianas en sus inicios. Una de las modalidades más usadas se conocía como los encierros, en los cuales, aprovechando los días de mercado o aglomeración de personas en las plazas de los municipios, se hacían barricadas para evitar el normal tránsito, buscando identificar a los jóvenes varones que engrosarían las filas. “La escueta palabra ¡encierro!, como diría Carrasquilla, “vibró en el aire como preludio de juicio final”. El famoso encierro retaba a los más osados a tratar de escapar como agua entre los dedos de los militares. Sin embargo, las probabilidades de salir glorioso de aquella “encerrona” eran bastante difuminadas” (Trujillo Mosquera, 2014) A la fuerza se llevaba a los campesinos a luchar por ideas que no conocían y por intereses que no eran los suyos (Tirado Mejía, 1995, pág. 40) Este tipo de reclutamiento ejemplificaba la gran dificultad que había en hacer del enrolamiento a las fuerzas militares algo atractivo para los jóvenes, esta dinámica se refleja en la siguiente ilustración.

ILUSTRACIÓN 2 LOS VOLUNTARIOS



Fuente: (Periódico Mefistófeles, 1898)

Para septiembre de 1897, el Ejército Nacional estaba conformado por cerca de 9660 soldados en 23 Batallones repartidos en 5 Divisiones y 4 Jefaturas militares. Los jóvenes que ingresaban a la carrera militar debían presentar evidencias de tener un nivel educativo previo competente y las certificaciones de buena conducta. La Escuela Militar, se convierte entonces en un elemento requerido para considerar que el ejército se estaba profesionalizando, en el sentido moderno. Esta unidad dependía directamente del Ministerio de Guerra y abre en febrero de 1898, y buscaba permitir el ascenso en la carrera de oficialidad a sus estudiantes al terminar el curso. Aquellos que no pudieran terminar serían escalafonados en el grado de subteniente.²⁴ Un elemento importante para entonces era el de adoptar y conocer otros procesos de profesionalización militar, por lo que se inicia a enviar oficiales a visitar centros de

²⁴ El plan de estudios tenía materias como Estrategia, Elementos de Hidráulica; Mineralogía y Geología; Construcciones militares, fortificaciones, baluartes, reductos y defensas de todas clases; Resistencia de los materiales y cortes de maderas y piedras; Tiro de Infantería y Artillería. Decreto No. 284 de 1897 (15 de junio) en desarrollo de la Ley 127 de 1896

formación militar europeos, con el fin de que conocieran nuevas tácticas, nuevos equipamientos y pudieran traer esta información al país.

Sin embargo, el proceso se ve interrumpido nuevamente y la escuela cierra el 30 de septiembre de 1898, con solo siete meses de formación. La razón temporal era que la calidad académica de los cadetes no permitía el avance dentro del plan de estudios:

En el informe pedido al director de la Escuela Militar consta que diez y nueve de los alumnos no pueden hacer los cursos prescritos para el presente año, porque carecen de los conocimientos preliminares indispensables [...] y que, de los veintiséis alumnos restantes, aunque son más idóneos que los otros para los estudios reglamentarios, hay varios que no tienen la instrucción necesaria para hacerlos satisfactoriamente" (Gaceta de Santander, 1898).

Por lo cual o retornaron a funciones dentro de su batallón o fueron nombrados subtenientes al no completar la formación. El proceso de reorganización de la Escuela para formar la oficialidad del ejército tuvo otros intentos, algunos de muy corta duración, hasta que formalmente en 1907 se logró establecer la Escuela actual.

Aunque también se estaban produciendo cambios en el contexto político, que darían las condiciones para una nueva confrontación. Los años del proceso de regeneración, permitieron el fortalecimiento del ejército, que si bien comparativamente limitado en tamaño, se encontraba en mejores condiciones que en la década previa. Estas condiciones serían muy importantes para el proceso político que vendría. En las elecciones de 1898 se da la derrota de Caro, el congreso si bien conservador es mayormente de los históricos, por lo que se da un proceso de reformas legislativas que buscan modificar los elementos más básicos de la regeneración. Los liberales piden una reforma electoral que le ofrezca garantías para el proceso y comienzan a manifestar su descontento con las condiciones políticas presentes. Por un lado, en lo electoral quien ganaba, ganaba todo y hacía altamente improbable que se diera una victoria liberal en el futuro,

al tiempo que se había empezado a presentar restricciones para las reuniones y para la libertad de imprenta. (Rodríguez Franco, 2023) Lo que va fortaleciendo la corriente más beligerante dentro del liberalismo y asume el liderazgo el general Uribe, considerado el ala guerrerrista, por lo que se daban las condiciones favorables para una nueva guerra civil.

2.3. La guerra de los mil días: el impulso definitivo a la construcción de fuerzas militares nacionales

En 1899 se desata una nueva confrontación del bipartidismo, la Guerra de los Mil Días; la última de las guerras civiles en el país (1899-1902), este fue el enfrentamiento armado más largo de la historia del país, y el que derivó un mayor costo humano y material sin precedentes. Este conflicto fue producto de múltiples variables económicas, sociales y políticas, como la mayoría de las guerras civiles se enmarca en la competencia partidista y a la inestabilidad interna de los partidos producto de las facciones en pugna. El partido conservador estaba dividido entre nacionalistas y la corriente de los históricos, mientras que el partido liberal tenía dos grandes corrientes, la de los pacifistas o civilistas y los guerrerristas. (Torres del Rio, 2015) Las regiones cafeteras sentían el impacto de la baja del precio de la exportación del café y hacían frente a una importante crisis económica. “la oposición liberal, vinculada con el comercio de exportación e importación, exigía una moneda fuerte, es decir, el regreso al patrón de oro, tarifas arancelarias bajas y el cuidado de la deuda externa”. (Fischer, 1998, pág. 74)

Dentro de las múltiples causas para esta nueva guerra había un fuerte rechazo al autoritarismo de la constitución de 1886. En resumen, se podría describir que:

La influencia exclusiva del partido liberal llevó el país al federalismo exagerado en 1863 y la influencia exclusiva del partido conservador lo lleva, de nuevo, al centralismo exagerado en 1886”. Lo único que podría contemporizar el centralismo vigente era que el gobierno estuviera en manos de

los dos partidos; de lo contrario, la inestabilidad institucional seguiría dictando el destino del país y la exclusión se haría intolerable para aquellos que quedaran marginados del poder. (Rodríguez Franco, 2023)

Motivo por el cual un sector de los liberales buscó recuperar el poder, con la tolerancia de los conservadores, quienes veían en esta guerra civil una forma de librarse de las facciones de su propio partido, y de paso hacer viable la unificación del conservatismo. (Calderón Schrader, 2014) Para las elecciones presidenciales el conservatismo estableció una fórmula electoral que le permitiera mantenerse en el poder, Manuel Antonio Sanclemente como presidente y José Manuel Marroquín como vicepresidente. La edad de Sanclemente, 86 años al asumir la presidencia, hizo que los primeros meses de gobierno los ejerciera Marroquín, pero sus reformas y el acercamiento con los liberales y la facción de históricos llevó a que el poder retornara a Sanclemente, para reencausar el proceso de dirección del Estado.

El gobierno conoce de la compra de armas en el exterior por parte de miembros del partido liberal. El entonces ministro de guerra, Jorge Holguín les interpela: “El gobierno no quiere provocar la guerra...pero tampoco la va a esquivar”. “¿Estaremos en vísperas de ser obsequiados espléndidamente con algún festín de carne humana semejante al que se ofreció al país en 1860?” Y se plantea explícitamente que si los liberales renunciaban a los propósitos armamentísticos el gobierno haría lo mismo. Pero ante la sospecha del alzamiento el gobierno se va preparando, vigilando a los líderes liberales y decretando el estado de sitio. (Santos Molano, 2017)

Sin embargo, desde el liberalismo se hacían los preparativos para el alzamiento, se esperaba a nivel nacional que el proceso iniciara con el departamento de Santander²⁵. Y a pesar

²⁵ “los suscritos liberales convencidos que el restablecimiento de la república, no se obtendrá sino por medio de la guerra, prometemos solemnemente levantarnos en armas contra el gobierno actual, en la fecha exacta que fije el director del partido en Santander, y obedeceremos las instrucciones precisas que dicho director nos comunique” “el director a su turno, se compromete a no dar la orden de alzamiento

de que la facción de Uribe Uribe era considerada el ala más beligerante y abiertamente hostil al gobierno; es él quien se desplaza a Santander tratando de evitar que los liberales entren a la guerra, sin embargo, cuando la guerra se piensa como inevitable se decía: “Y de Uribe Uribe ¿qué conducta seguirá acaso de que sin su consejo estallen los pronunciamientos? Estoy seguro de que entrará de lleno en la revolución y que será el alma y el brazo de ella. Lo conozco más por adivinación que por experiencia y presiento que el guerrero va a ser superior al polemista”. (Grillo, 1903)

En octubre de 1899 los liberales inician el alzamiento en Santander, y poco a poco se va extendiendo por otras regiones del país. Para algunos:

El liberalismo desconoció todo el andamio gubernamental, se declaró rebelde y como tal fue tratado. Mientras en secreto se preparaba para la guerra, en público la hacía por todos los medios, censurando hasta los nombramientos de liberales para puestos públicos». Solo la derrota militar, agregaron, los transformó en un partido constitucional, sumiso a la ley y respetuoso de la autoridad constituida. (Vanegas, 2016, pág. 154)

No obstante, la inestabilidad no es sólo producto del alzamiento militar de los liberales. El fraccionamiento del gobierno termina siendo un catalizador muy importante, para explicar la duración del conflicto. En Julio de 1900, quien había sido el vicepresidente de Sanclemente, Marroquín lo derroca, a nombre del movimiento 31 de julio. Movimiento que congregaba a representantes del partido conservador, que consideraban que Sanclemente por su edad y enfermedad, no estaba preparado para asumir los desafíos de la guerra. Los golpistas, entre los

sin tener en su poder los documentos comprobantes de que un número suficiente, por su cuantía y responsabilidad, de jefes liberales, secundará el movimiento en la mayor parte de la república; contando también que pondrá en juego todos los elementos que permitan los recursos de que disponga la dirección del partido en Santander. (febrero 12 de 1899 (Villar, Ruiz, Rafael Uribe Uribe, Neira, Wilches, Figueredo y otros.) (Uribe Uribe, 1982, págs. 22-23)

que se destacaban Carlos Martínez Silva, José Vicente Concha y Miguel Abadía Méndez, e incluso se pusieron de acuerdo con el líder liberal Aquileo Parra, de la corriente pacifista, para promover esta transición.

No obstante, este golpe, no fue un golpe militar en estricto sentido. Si bien no se hizo una defensa armada del presidente, no se presentaba evidencia de participación de la institución militar en el derrocamiento de Sanclemente. Sin embargo, uno de los 31 golpistas fue el general Jorge Moya Vásquez, quien tenía el mando de mil soldados, pero que había presentado su renuncia a la institución el mismo día en que se iba a ejecutar el golpe. En contraste, en la Policía se ve una actitud más explícita en apoyo al golpe. El general Arístides Fernández, comandante de la policía, envió a su cuerpo a proteger la llegada de los golpistas a la plaza de San Agustín. (Marín Taborda, 2017)

Para historiadores como Santos Molano, el ministro de guerra, Manuel Casibianca, pudo haber jugado un rol importante en este momento histórico. Un documento de Casibianca cuando era jefe del ejército, indicaba que la situación de la guerra estaba complicándose para las fuerzas estatales, este material fue divulgado por la oposición para aclimatar el golpe. Asimismo, los golpistas al parecer se habían reunido con él en los días previos. (Santos Molano, 2017) Aunque estas actividades podrían dar indicios de cierta proximidad, en los movimientos definitivos del golpe, no hubo participación directa de batallones del ejército.

Marroquín una vez ejerciendo el poder, no cumple con los acuerdos realizados a los liberales, lo que hace que el conflicto continúe. Lo que esperaban los liberales de Marroquín era el ofrecimiento de una paz honrosa, la convocatoria a una constituyente y el retiro del cargo del general Arístides Fernández, acusado de desmanes en la persecución de los liberales. Sin embargo, al tomar el poder decide desligarse de todos los apoyos y perseguir su propia agenda política. De ahí que incluso sectores conservadores quisieran apoyar nuevamente a Sanclemente. “El gobierno de Marroquín fue más violento que el de Sanclemente, y por ello los

mandos militares del liberalismo, es decir la guerra liberal, sintiéndose con razón traicionados y vilipendiados, reanudaron con más ardor las operaciones militares.” (Castilla Jacome, 1989)

El ejército y la policía en la mayoría de las regiones del país se enfrentaron a grupos armados liberales; había entonces dos tipos de ejércitos, el central y el liberal. Estas agrupaciones armadas liberales sufrieron importantes derrotas, en particular en el año 1900, que los llevaron a comportarse en ocasiones con tácticas de guerrilla. (Berqueist, 2001) Los ajustes realizados en mejorar las condiciones del ejército nacional se reflejaron en una superioridad táctica en la mayoría de las batallas. Mientras que “los liberales no pudieron librar batallas convencionales, excepto en Panamá e intermitentemente en la costa, y fueron reducidos a una irregular guerra de guerrillas, en la vana esperanza de desgastar al gobierno.” (Bushnell, 1996)

Este conflicto va adquiriendo una dimensión internacional, toda vez que los distintos bandos comienzan a recibir apoyos, en tropas, recursos y equipamientos, desde Venezuela, Ecuador y Nicaragua. El dictador venezolano Cipriano Castro permitía el libre tránsito de liberales armados, adquirió armamento alemán que posteriormente fue enviado a las tropas, y se organizaban los apoyos logísticos, por lo que en noviembre 1901 el gobierno colombiano interrumpe las relaciones diplomáticas. Algo similar ocurría con Ecuador y el gobierno de Eloy Alfaro, quien proveyó material bélico y resguardo a los liberales. Desde Nicaragua José Santos Zelaya envió armas y municiones para los rebeldes, mientras que el gobierno recibió apoyos del gobierno francés y estadounidense.

Las confrontaciones fueron muy intensas y con un gran número de heridos y de muertos. La batalla decisiva fue en 1900 la Batalla de Palonegro, este solo enfrentamiento produjo cerca de 4000 muertos:

Del 11 al 25 de mayo de 1900, en una montaña de los Andes,
miles de hombres arremetieron unos contra otros para

destruirse. Desde la madrugada hasta la medianoche, liberales y conservadores se retiraban a hacer sus inventarios de agonías e intentaban descansar para volver con el alba a buscar, una vez más, el rostro de su propia muerte. Cada día [...] liberales y conservadores se despedazaron en defensa del honor de su partido. [...] El 26, en la madrugada, (los liberales) abandonaron los bosques, las casas, 'todo su campamento, dejándolo regado de cadáveres insepultos [...] por todas partes la desolación y la muerte'. [...] El general Próspero Pinzón le manifestó el 26 de mayo (al arzobispo de Bogotá) que, 'Después de largo y cruento batallar Dios ha concedido la victoria al ejército defensor de la República Cristiana. Mis votos son que este triunfo sea propicio en bienes para la Iglesia y la Patria. (Tovar, 2001)

Esta batalla fue definitiva para el ejército regular. La guerra civil termina por dar el fortalecimiento que requería el ejército nacional, para avanzar en su consolidación como institución central, aunque en un contexto que no se traduciría en el monopolio de la fuerza. Sin embargo, los recursos obtenidos durante la guerra permitieron mejorar las condiciones de las fuerzas. El gobierno estableció el recaudo directo de impuestos directos para sostener el esfuerzo de guerra, esto constituía la primera contribución sostenida de la ciudadanía en apoyo de un ejército permanente. Se subieron las rentas de licores, los impuestos a los inmuebles, el impuesto de degüello, así como recaudos de cuotas extraordinarias, normalmente aplicada a los miembros de la oposición, y se aumentaron los gravámenes a la exportación de café. Otra forma de contar con recursos fiscales para financiar el esfuerzo de la guerra fue la extensión de la concesión de la construcción del Canal de Panamá a la empresa *The New Panama*, compañía de origen francés, para el periodo 1904-1910.

Estos recursos permitieron tener armas, municiones y víveres para mantener el ejército gubernamental. El acercamiento con la empresa francesa permitía tener una línea de acceso a recursos, y ratificaba la cooperación de los franceses con la policía nacional (fundada y dirigida en sus primeros años por un francés) y desde 1897 Colombia contaba con instructores militares franceses que estuvieron a cargo de la reorganización del ejército y el avance previo en el proceso de profesionalización. Esta cooperación también se reflejó en la posibilidad de comprar armamento de ese país. (Fischer, 1998) Esa decisión y el permitir a los Estados Unidos hacer presencia militar en Panamá con el fin de evitar que el conflicto interno se propagara por dicho departamento²⁶, fueron dos decisiones que serían a largo plazo nocivas para el país. (Bushnell, 1996, pág. 209).

El otro elemento que fue favorable, para el ejército, en el contexto de la guerra civil fue el fortalecimiento de los procesos de reclutamiento, en un esfuerzo vital para ampliar constantemente el número de soldados y oficiales. Sin embargo, esto a largo plazo generó una percepción negativa sobre las comunidades, y perfiló las actividades militares en clases populares de la sociedad. Por un lado, se contaba con los veteranos de las guerras civiles previas, que tenían entonces conocimientos prácticos sobre las guerras, y por otro lado también una serie de conscriptos para la base que fueron reclutados forzosamente de los sectores sociales más bajos. El proceso de profesionalización había permitido tener elementos en la oficialidad formados en escuela militar, que se complementaban con líderes civiles, que eran asimilados a la estructura militar por su condición socio económica y política. Estos fueron designados como

²⁶ Los Estados Unidos contaban con dos mecanismos que se relacionaban con una posible intervención. La primera de ellas la Doctrina Monroe, en caso de que la región estuviera amenazada por una potencia europea, y el tratado Mallarino Bidlack en el cual se establecía que Estados Unidos garantizaría el libre tránsito en la zona, y para ello podía disponer de buques de guerra en las costas del pacífico y del atlántico colombiano.

coroneles o incluso generales, una clase de "refuerzos" conocidos como los "generales políticos". (Fisher, 2001, pág. 79)

El partido liberal también recurrió a los procesos de reclutamiento masivo. Sin embargo, tanto las prácticas del gobierno como las fuerzas opositoras generaron muchos conflictos con la sociedad. Por un lado, si bien el gobierno establece la conscripción obligatoria, decretos permitían exceptuar del servicio a aquellos que tuvieran los recursos suficientes para pagar la compensación.

“Provincia de Ocaña y mando sur del Magdalena

Servicio militar para todos los varones 18 años y menores de sesenta, tienen que inscribirse, comparecer con los grados militares que tengan o sin ellos, exceptuados, vivanderos que demuestren la calidad de tales y que paguen el impuesto de dos pesos por el valor del salvoconducto

Artículo 4 “los individuos que quieran eximirse del servicio podrán solicitarlo así siempre que consignen en la oficina de recaudación que se crea por el presente Decreto, la suma de cincuenta pesos en que se fija el valor de la exención, a cuyo efecto se les expedirá en vista del comprobante respectivo, por esta Jefatura en la capital, y por los alcaldes en los municipios el salvoconducto correspondiente.” (Decreto 53, 1900)

La población rural o de pequeñas poblaciones era de donde se recogían más soldados. En ese sentido las poblaciones de menos recursos fueron las que engrosaron de forma decisiva los cuerpos armados. “Las tropas de uno u otro bando llegaban sin anunciarse a las haciendas y se llevaban grupos enteros de jornaleros o peones contra su voluntad, sin permitirles hacer uso de recursos legales para defenderse o darles la oportunidad de despedirse de sus familias.” (Berquist, 1999) Este tipo de reclutamiento no permitía garantizar que los cuerpos armados compartieran los intereses por los que luchaban, y por el contrario la disciplina de los cuerpos,

en particular entre los liberales se dieran castigos muy fuertes, incluso la muerte, con tal de mantener la cohesión. (Trujillo, 2018)

Esta guerra tuvo un impacto significativo en el país, y fue generando un agotamiento general. Se estima que murieron alrededor de entre 100,000 y 120,000 personas, lo que en porcentaje de la población equivaldría a un 2,5% de la población, en su mayoría jóvenes y hombres adultos. Se presentó también una destrucción significativa de infraestructura y propiedades. La economía estaba seriamente debilitada, sin producción, pocas exportaciones y una gran volatilidad financiera. Para Salomón Kalmanovitz “la guerra de los Mil Días significó la derrota final del proyecto liberal en todos sus aspectos, tanto económicos como políticos.”, fueron estos conflictos de fin de siglo los que hicieron posible la centralización de las regiones, la expansión de normas de orden nacional en aspectos comerciales y tributarios. Asimismo, el poder de emisión y autopréstamos hizo posible el fortalecimiento de las capacidades militares del poder central (Kalmanovitz, 1989, pág. 114) Esta situación, la social y la económica fue haciendo que se dieran las bases para que los dos bandos fueran buscando acercamientos para un arreglo.

En junio de 1902 el gobierno anuncia un decreto de amnistía y garantías para quienes deseen rendirse. Este ofrecimiento es respaldado por los liberales pacifistas que convocaban a los liberales para que dejaran las armas. Se dan manifestaciones en las principales ciudades capitales para manifestar su respaldo a la actitud de los liberales pacifistas. Dentro del gobierno también se levantaban voces favorables a la negociación, como el conservador Carlos Martínez, que se debió enfrentar al General Arístides Fernández quien, por el contrario, radicalizó la persecución a los liberales. Pese al ofrecimiento del gobierno fueron pocos los que se amnistiaron de forma inmediata. No fue sino hasta septiembre que inician las capitulaciones de los ejércitos liberales.

Las tropas liberales del general Benjamín Herrera habían logrado mantener un frente activo en Panamá, con un importante número de hombres bien armados y entrenados. Panamá era un departamento de mayoría liberal y mostraban poco afecto al ejército gubernamental, por lo que se daban las condiciones para enfrentar de tú a tú al gobierno conservador: “En lugar de representar al poder armado de un gobierno, estas tropas causan más bien la impresión de ser una pandilla de ladrones constituida en gran parte por jóvenes entre 14 y 18 años” (Fischer, 1998, pág. 80) La importancia geoestratégica de mantener el control del istmo se vio reflejada en la intervención de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, que enviaron soldados a proteger las rutas de transporte desde el 25 de noviembre de 1901, como respuesta a la toma del puerto de Colón 5 días antes por parte de los movimientos liberales. Si bien esto evitó que los liberales se tomarán el departamento, no favoreció al gobierno porque se hacía evidente la dependencia militar, por lo que ante la posibilidad de que el ejército conservador pudiera ser derrotado, se realiza un nuevo desembarco en septiembre de 1902.

Si bien Herrera había logrado acciones navales de importancia, logrando controlar accesos y rutas, que terminaron por complicar la llegada de suministros y soldados a las tropas del gobierno; la inminente firma del tratado de paz Neerlandia significaba la disponibilidad de las tropas conservadoras que se encontraban en la costa norte de desplazarse sobre Panamá. Esta situación, adicionada a la presencia de las fuerzas armadas estadounidenses llevaron a que se planteara acogerse a la rendición: “Herrera comprendió desde ese minuto que todo estaba perdido; el liberalismo, el gobierno”. Panamá y el istmo estaban siendo defendidas no por el ejército gobiernista, sino por los marinos de guerra de los Estados Unidos. Como lo expresa Tamayo, los estadounidenses “pese a la presencia de funcionarios colombianos, créanse gobernantes del territorio”. (Tamayo, 1975, pág. 189)

El tratado de paz entre el gobierno y los rebeldes fue firmado en noviembre de 1902, a bordo de un buque de la Armada de los Estados Unidos, el USS Wisconsin, que estaba cerca de

la costa panameña. Se estableció esa zona como territorio neutral. Este proceso tuvo la oposición del general Arístides Fernández quien en contexto de negociación siguió ordenando los fusilamientos de los líderes liberales capturados, y también la oposición del ministro de Gobierno, general Nicolás Pabón que percibía que la guerra había sido ganada por el ejército y que lo que procedía era la rendición. Pese a estas voces opositoras, el general Víctor Salazar y Benjamín Herrera, respaldado por Rafael Uribe Uribe, se sientan a negociar. En ese proceso el general liberal Benjamín Herrera acuña la frase “la patria por encima de los partidos”, que sería la base del armisticio y que saldría a colación en las décadas subsiguientes.

No obstante, y a pesar del indulto y de lo pactado, se producen acciones contrarias al espíritu de reconciliación.

“Bogotá, octubre 30 de 1902,

General Juan B Tobar-Barranquilla,

Servíos disponer que inmediatamente se juzgue a Uribe Uribe por un consejo verbal de guerra y que a la sentencia se le dé el cumplimiento sin contemplación alguna-Amigo, José Joaquín Casas,”

El General responde:

“Barranquilla, noviembre de 1902

Señor Ministro de la guerra José Joaquín Casas.

Bogotá,

He ganado la espada que llevo al cinto combatiendo lealmente en los campos de batalla; prefiero romperla sobre mi rodilla que mancharla con sangre mal derramada y la violación de la palabra que en nombre del gobierno he comprometido. Servidor Juan B Tobar” (Tamayo, 1975, pág. 187) citando las cartas del archivo de la familia Tobar Lemus

Al terminar el conflicto, si bien se podría pensar en una victoria del gobierno conservador, las consecuencias fueron tan importantes que no se pudo considerar realmente una victoria. Se tenía un país en donde grandes franjas del territorio se habían empobrecido, los sectores productivos se encontraban en ruinas, y regiones como Panamá acrecentaron la

desafección de los habitantes, lo que sentó las bases para su eventual secesión de Colombia. Se declaró la liberación de los prisioneros políticos, la amnistía para los revolucionarios que se acogieran a la amnistía, el que el gobierno nacional asumiría la deuda contraída por los liberales en Centroamérica, y la convocatoria del congreso para abordar tres temas que eran prioritarios, la reforma política, la reforma monetaria y la discusión sobre la construcción del canal de Panamá.

En enero de 1903 el ministro Tomás Herrán había firmado con el secretario de Estado de los Estados Unidos John Hay el tratado Herrán-Hay, en este tratado se establecían las condiciones para el desarrollo de la obra del canal interoceánico en Panamá, que permitiría la conexión del océano Atlántico y el Pacífico. Los negociadores estadounidenses ofrecen pagar al estado colombiano 10 millones de dólares y 25.000 dólares anuales durante 99 años. Sin embargo, el senado colombiano debía ratificar dicho acuerdo. En el congreso la mayoría de los congresistas se opusieron temiendo la pérdida de soberanía colombiana en el territorio, usando como excusa la exigencia de una compensación más alta para el Estado. El senado desaprueba el convenio Hay- Herrán, por lo que los Estados Unidos optan por favorecer el reconocimiento de soberanía de un nuevo Estado.

El 4 de noviembre de 1903 Panamá se separa. El gobierno colombiano, pese a tener tropas en la zona se ve sobrepasado en capacidades, dos cruceros militares estadounidenses, el Dixie y el Nashville ya se encontraban allí. “Vencido por las circunstancias, Torres embarcó su batallón en el transporte comercial Orinoco, que se hizo a la mar conduciendo a un general de la república, 2 comandantes, 21 oficiales y 438 soldados” (Plazas Olarte, 1993, pág. 303) En Bogotá al enterarse de lo ocurrido intentan aprobar por decreto el Tratado Herrán-Hay, pero ya es tarde, pues con la excusa de mantener el libre tránsito en el istmo Estados Unidos desplegó más fuerza naval, con una flota compuesta por los cruceros Nashville, Mayflower, Atlanta, Dixie, Hamilton y Maine, Marblehead, Concord y el Wyoming, lo que dejaba poco margen de acción

para el gobierno y fuerzas armadas colombianas. En marzo de 1921 se firma el Tratado Urrutia-Thomson, en donde se incrementa a 25 millones de dólares la compensación.

Las lecciones de la guerra de los mil días fueron importantes para la configuración de las fuerzas militares, en particular al ejército nacional. Por un lado, aceleró la profesionalización, permitió la construcción de estructuras más centralizadas, brindó recursos para la compra de equipamiento y amplió la conscripción. Pero, por otro lado, generó relaciones tensas con la sociedad, que veían en los reclutamientos forzosos una excesiva concentración en los ciudadanos de menores recursos y de las ciudades o municipios intermedios. En términos de su estrategia militar, las fuerzas militares lograron mostrar un mejor desempeño en los departamentos del interior, pero un menor desempeño en las zonas fronterizas. No sólo por los apoyos internacionales a la oposición, sino por la baja capacidad de articularse en la extensión del territorio. Asimismo, esta etapa histórica marcaría el punto de inflexión en cuanto a la necesidad de buscar que las fuerzas militares fueran las instituciones que ejercieran de forma exclusiva el monopolio de la fuerza. Una tarea bastante difícil, pues el proceso de independencia y las décadas de conflictos civiles había fomentado una gran fragmentación de ejércitos, una dispersión de armas en manos de líderes regionales muy diversos y al servicio de actores particulares. Este elemento podría explicar la recurrencia histórica en el país de que desde las élites se recurriera a ejércitos particulares.

Las consecuencias de esta guerra serían de larga duración, no sólo se tradujo en un cambio de estructuración de algunos territorios, que fueron divididos dando lugar a nuevos departamentos. Sino que también se establecieron nuevos límites para el ejercicio de la competencia partidista. Pacho Leal menciona en una de sus intervenciones que:

“con estas dos guerras se terminó el proceso de difusión bipartidista en las clases subalternas, posibilitando no solamente su compenetración con los parámetros políticos de la nueva constitución, sino también la

integración, por lo menos administrativas de las disgregadas regiones colombianas. Este hecho tuvo sus efectos después de la finalización de la guerra de los mil días y la consecuente aceptación de las reglas de juego político de todos los grupos sociales y de los partidos dentro de un país desbastado y exhausto” (Leal Buitrago, Ciclo de Debates sobre historia de Colombia, 1987, pág. 278)

El gobierno que inicia en 1904 asume como eje principal la reconstrucción del país, pero también la estabilización política.

2.4. La profesionalización militar: las misiones extranjeras

Después de medio siglo de conflicto armado interno, Rafael Reyes asumió la presidencia en 1904 con el mandato de reducir la polarización política, restaurar la economía y permitir la modernización del país. El gobierno estableció como lemas de “paz y concordia” y “menos política y más administración”; con el fin de abrir el sistema político a la participación de los dos partidos políticos en el gobierno se conformó un gabinete de “unión nacional” (Quinche Castaño, 2011). Nombró a dos líderes liberales como ministros de gabinete, y a 3 conservadores. Incorporó a miembros de la oposición en otros cargos medios, buscó establecer principios de representación garantizada de las minorías en los cuerpos colegiados deliberativos, como los concejos municipales y lo llevó hasta el congreso. Es decir, buscó establecer medidas que evitaran la eliminación de la administración política de la oposición, como era frecuente. (Bushnell, 1996, pág. 216)

Estos propósitos de reorganización estatal incluían entre sus prioridades el fortalecimiento militar, como elemento requerido para la estabilidad y mantenimiento del orden en el país. En un mensaje ante el congreso, hizo un llamado a la profesionalización militar

para “hacer de ella, como es en todos los países, escuela de honor, y de fortaleza moral y física en que se forme el carácter nacional.” (Reyes, 1904) Su figura combinaba diversos atributos, general del ejército, veterano de la guerra de 1895 y de la guerra de los mil días, diplomático y comerciante. Asume dentro de los diversos desafíos el continuar con la reforma militar. Tenía a su favor el respaldo de su partido conservador, pero también la credibilidad y ascendiente que le daba su calidad de veterano, su experiencia militar.

La profesionalización da inicio con un fuerte proceso de desmovilización. El contexto no requería de unas fuerzas tan grandes como las dejadas por la guerra. De ahí que se establece la necesidad de desmovilizar para tener un diseño de fuerzas de sólo 5.000 hombres. La otra tarea prioritaria era el buscar mecanismos para asegurar el monopolio de la fuerza a través de un proceso de desarme, supervisando la recolección de armas y municiones de los civiles. (Atehortúa, 2009A, pág. 21) Parte de los soldados cesantes fueron destinados al desarrollo de obras de infraestructura pública, en particular vías. Esta será también una característica histórica que irán adquiriendo las fuerzas militares, la formación en ingeniería militar será una rama profesional muy importante para los planes de desarrollo de infraestructura vial por parte de los gobiernos.

El proceso de profesionalización de las fuerzas militares también incluyó la modificación del sistema de conscripción, el fortalecimiento del sistema de capacitación y educación. Para ello se buscó establecer misiones militares extranjeras, que lideraran este proceso. Uno de los mayores desafíos del esfuerzo de profesionalización fue aumentar la participación de los liberales en el ejército. Si bien el concepto de un ejército moderno lo describe como una institución apolítica, Reyes trató de promover el reclutamiento de hombres que provinieran de familias liberales para equilibrar las afiliaciones políticas entre las tropas. La sociedad colombiana había llevado un proceso histórico en el cual las lealtades políticas fueron los descriptores o ejes de la identidad social. (Bushnell, 1996, pág. 219) En este contexto, la

profesionalización suponía la combinación de representaciones políticas partidistas, no la negación de lo partidista.

Tradicionalmente la carrera militar no era muy atractiva, o por sí sola no conllevaba prestigio. Los altos oficiales de la dinámica de las guerras civiles representaban a los grupos de caudillos, generales políticos, y eran sectores que adicionalmente tenían actividades económicas comerciales diferentes a la vida militar. Mientras que el proceso de reclutamiento de los cuadros inferiores se había hecho normalmente a través de procesos de conscripción obligatoria, concentrándose en las clases populares y campesinos. Esto conllevó a que muchos de los soldados que participaron de las guerras civiles, fueran personas analfabetas que carecían de oportunidades educativas y profesionales. (Rueda Vargas, 1944) Estas condiciones de formación básica y voluntariedad afectaban sin duda los procesos de instrucción, entrenamiento y las perspectivas de profesionalización; al tiempo que la concurrencia voluntaria era de un alcance bastante limitado.

La institucionalización del sistema de reclutamiento tenía por objeto fortalecer el ejército, pero su aplicación se veía comprometida por la competencia partidista. El partido en el poder típicamente permitió la representación excesiva de personas de regiones específicas y de afiliaciones políticas determinadas para asegurar la lealtad de las tropas, aunque no por casualidad también ganando una ventaja electoral. En el marco del proceso de articulación de miembros de los dos partidos en el gobierno, Reyes ofreció importantes roles y cargos diplomáticos a líderes militares, uno de ellos fue Rafael Uribe Uribe quien fue designado como embajador para los países de Chile, Argentina y Brasil. “Durante su estancia en Chile en 1905, Uribe observó y detalló la estructura del ejército de este país, concluyendo que era un buen ejemplo para ser seguido por el Ejército colombiano.” (Rey Esteban M. F., 2021) De ahí que Reyes tomara dos importantes decisiones, por un lado, estableció una reforma legal en 1906 con el fin de impulsar el reclutamiento, ofrecer mejores salarios y oportunidades de promoción

para los oficiales militares y las tropas, y por otro el de buscar a través de una misión extranjera consolidar el proceso de reforma militar.

Durante el gobierno se producen importantes avances en la reorganización de la institución militar. Se crea la Escuela Militar mediante decreto 434 del 13 de abril de 1907. En palabras de Manuel Sanclemente, ministro de guerra a la Asamblea Nacional Constituyente:"[...] con ejemplos constantes para estas naciones suramericanas ha enseñado ya la experiencia que cuestan más las guerras que el sostenimiento de un Ejército respetable, mientras se contraen hábitos de pueblos serios y prácticos" (Sanclemente, 1903)

Las misiones militares extranjeras tendrían como objetivo el construir el proceso de instrucción militar, es decir, instruir en el "arte de la guerra," formar una oficialidad que estuviera al tanto de los principales avances tecnológicos, doctrinas y técnicas militares. Se buscaba que se rediseñara completamente el sistema de educación militar y un currículo innovador. Con la finalidad de terminar de configurar un ejército profesional que tuviera los atributos de ser un cuerpo autónomo, con líneas de mando y jerarquía diferenciadas, que tuviera una centralización en el proceso de toma de decisiones, se formara para ejecutar las acciones de manera disciplinada, y, por último, que permitiera la construcción de espíritu de cuerpo o identidad especializada. Este proceso no sólo supondría la llegada de los expertos militares internacionales, sino también un proceso de inversión en mejorar la calidad de las instalaciones para entrenamiento y alojamiento de tropas. (Barreto, 1960, pág. 194)

Inicialmente Francia había sido el país que apoyó los procesos de modernización del equipamiento militar, y el apoyo a la creación de instituciones de seguridad. Esta cooperación había sido más fructífera con la formación de la policía nacional y de alcance más limitado con el diseño de ejército. (Fischer, 1997, pág. 88) De forma tal que el gobierno empezó a evaluar la posibilidad de contratar nuevamente una misión militar extranjera. Muchos países latinoamericanos habían contratado misiones militares alemanas en estos años (Garay Vera &

García Molina, 1996), El modelo alemán había sido victorioso en el contexto europeo en los enfrentamientos contra Austria (1866) y Francia (1870-71), por lo que había ganado renombre por su efectividad y organización. Esto hizo que algunos países latinoamericanos pidieran apoyo y formación militar alemana para el proceso de profesionalización de sus ejércitos.

El primer país en contar con una misión militar alemana fue Chile, por lo que regionalmente se reconoce su temprana profesionalización, con seis misiones militares prusianas desde el año 1885. Lo que hacía que para los inicios de los 1900 fueran una fuerza experimentada, con un modelo efectivo, reconocido y probado en la guerra del pacífico. El nivel de profesionalismo, de organización, disciplina y movilidad fueron elementos importantes en las victorias militares de Chile durante la Guerra del Pacífico (1879-1883) frente a Bolivia y Perú. De ahí que otros países como Bolivia solicitaran una misión alemana en el año 1901. Uruguay y Perú mantuvieron la cooperación con Francia, mientras que Brasil no siguió ningún modelo militar extranjero, aunque hacía parte del grupo de países que por diversas condiciones fueron rechazados por los alemanes, entre los que se encontraba también Venezuela, Ecuador y Paraguay (Quiroga & Maldonado, 1988)

Muchos países latinoamericanos fueron beneficiarios indirectos de esta profesionalización a través de Chile, pues eran alternativas más económicas, con mejores tiempos de respuesta para el desplazamiento de las misiones, y la facilidad de un lenguaje compartido, que permitía una mejor comunicación. Países como el Ecuador (1900) y Colombia (1907,1909,1912,1933), Venezuela (1911), El Salvador (1903,1945) Honduras (1911), Guatemala (1911), Nicaragua (1911). (Camacho, 2016, pág. 121) En el caso colombiano, el presidente Reyes envió a Chile al general liberal Rafael Uribe Uribe, curiosamente uno de los militares y políticos liberales más influyentes y que había sido uno de los rivales más importantes del gobierno conservador. Se le dieron funciones de ministro plenipotenciario para traer una misión militar y reorganizar la Escuela Militar de Cadetes. Chile era además percibido en el contexto

internacional como un contrapeso a Perú, que en el escenario internacional era la principal amenaza a la soberanía colombiana. (Atehortua Cruz A. L., 2008A)

En 1907 llega la primera misión militar chilena al país, esta vino liderada por el capitán de infantería Arturo Ahumada Bascuñán y por el capitán de artillería Diego Guillen Santana. La tarea principal de la misión era establecer la Escuela militar, con el fin de crear una organización que tuviera capacidad de brindar conocimientos militares esenciales y preparar el cuerpo de oficiales. El Ministro de Guerra, Manuel Sanclemente, distribuye los cupos de forma equitativa entre los departamentos, se darían 4 becas por cada departamento, con la instrucción que se debía procurar: "darlas a jóvenes pobres, huérfanos de padre, sin distinción de colores políticos y deberá tenerse cuidado que no queden dos becas por una misma provincia" (Sanclemente, 1907) La misión diseñó nuevos requisitos para la inscripción, uno de los cuales era haber completado la educación primaria. Se incorporó un examen de instrucción literaria para el ingreso al curso militar. Por entonces, este solo filtro de educación básica, lograba filtrar a las clases más pobres de la posibilidad de entrar al cuerpo de oficiales. (Atehortúa, 2009A)

Nuevamente se reitera en el diseño de las fuerzas la idea de incorporar jóvenes tanto liberales como conservadores en el proceso, buscando una representación que fuera más o menos proporcional. La idea final era que la institución profesional estaría por encima de los intereses partidistas, cumpliría sus funciones de protección contra amenazas extranjeras y mantendría el orden constitucional, sin ser partidaria, pero reconociendo que en el momento histórico pensar en la eliminación de las lealtades partidistas de un momento a otro no era realista. (Bushnell, 1996, págs. 217-218)

En la reorganización de la Escuela Militar permitió que se abriera la instrucción a 38 cadetes regulares, 20 oficiales alumnos, quienes venían de los procesos anteriores de formación, entre ellos había capitanes, y subtenientes. Es decir, la escuela no sólo se diseñó para la base de la oficialidad, sino que se pensó para la formación en paralelo de los diversos grados de

oficialidad. Parte de estos oficiales, fueron enviados a participar de misiones de entrenamiento en Chile, incluido los dos hijos del general Uribe Uribe, para recibir instrucción directa. (Camacho, 2016)

Se incorporó de forma sostenida en el discurso de los gobernantes la importancia del fortalecimiento de las fuerzas militares. En otros momentos históricos la estabilidad política se asoció a la presencia de fuerzas militares debilitadas. Para el gobierno de Reyes era lo contrario, la estabilidad del país requería de forma transversal un replanteamiento de la consideración de las fuerzas armadas. Al respecto se expresaba así:

Cierto que no queremos ser los cartagineses de Sudamérica; que queremos paz, pero para obtenerla es preciso ser primero respetables; saber mantener la dignidad nacional; y para mantenerla, es una de las mayores necesidades el organizar científicamente nuestro Ejército; abandonar definitivamente la rudimentaria organización que hasta hace poco prevalecía. Gaceta Republicana 40 (Bogotá: 6 de septiembre 1909), citada en (Rey Esteban , 2008)

El proceso de reorganización de la armada fue un poco más lento, si bien es iniciada en el mismo año. El general Uribe Uribe contrató dentro de la primera misión chilena al teniente primero de la Armada Alberto Asmussen, a fin de cumplir misión similar a la de los capitanes Arturo Ahumada y Diego Guillén en el Ejército. La Escuela Naval de Cartagena fue restablecida en 1907 mediante el Decreto 793 de julio 6, pero dadas las limitaciones presupuestarias, cerró nuevamente 1909, con el Decreto 659 del 28 de diciembre de 1909. (Roman Bazurto, 1993) Pese a que Colombia tiene dos extensos litorales, equivalentes a su territorio terrestre, no fue considerado una prioridad en momentos de restricción presupuestal. Por un lado, parte del equipo de la armada fue vendido a agencias comerciales y por el otro, pasaron varios años hasta que desde el gobierno se considerara prioritario el pensar en las capacidades navales. De hecho,

no sería hasta el año de 1935, tras la guerra con el Perú que se decide abrir de nuevo la Escuela Naval.

El contrato con la misión militar chilena fue renovado en 1909, pero curiosamente no fue algo fácilmente tramitado ante algunos generales que sirvieron en la Guerra de los Mil Días y parte del Partido Conservador. Percibían que el Ejército, en particular, era excesivamente liberal y les preocupaba que los criterios formales y profesionales de admisión y ascenso se estuvieran convirtiendo rápidamente en un riesgo para sus prerrogativas institucionales e intereses partidistas. De tal forma que el esfuerzo del presidente Reyes de dar participación a hijos de los dos partidos, comenzó a ser interpretado, no como una forma de balancear e ir progresivamente construyendo una institución apolítica, sino que empezó a generar el sentimiento contrario. El ejército comenzó a verse como influenciado por el liberalismo, los militares profesionales se percibían como menos dóciles; al tiempo que los generales veteranos de las guerras civiles empezaron a percibir que se iba creando una división generacional, ellos quienes habían ostentado el liderazgo de la institución tenía la percepción de que esta nueva oficialidad empezaba a demostrar su entrenamiento superior, lo que haría que fueran a ser progresivamente expulsados y reemplazados por estos oficiales de Escuela. (Atehortua C & Vélez, 1994, pág. 81)

Como uno de los avances de esta segunda misión se establece en 1909, la Escuela Superior de Guerra para dar educación los oficiales de más alto rango. A través del Decreto 453 de 1909 el gobierno de Reyes estableció los lineamientos de conformar una Escuela que diera la instrucción de la Oficialidad del Ejército, formar los Oficiales que se destinen al servicio del Estado Mayor, del Ministerio de Guerra y del Comando de las Unidades superiores del Ejército. El director fue el Mayor del Ejército chileno y líder de la misión, Pedro Charpin. Pero la tensión política comienza a deteriorar el proceso de profesionalización. Esta nueva tensión política, ya no sólo entre liberales y conservadores, sino dentro del propio conservatismo se percibió en el

momento de traer la segunda misión militar chilena, que estaría en el país entre 1909 y 1911. La polarización política aumentaba de forma sostenida, por lo que el presidente Reyes sale del país de manera secreta y deja el poder al vicepresidente Jorge Holguín Mallarino en julio de 1909.

El mayor Francisco Javier Díaz Valderrama y capitán Pedro Charpin Vidal, jefes de la misión chilena prontamente se dieron cuenta de situación política:

El gobierno provisional no pensó sino acumular soldados para ganar en las próximas elecciones o para ignorar su veredicto. Bajo la protección de un estado permanente de excepción, se crearon numerosos órganos cuyo objetivo era contrarrestar los que se habían formado de acuerdo con el nuevo espíritu nacional. (Díaz & Chapín, 1909),

Los chilenos habían tenido experiencias negativas cuando los partidos se vinculan con los militares y de ahí durante la misión fueran insistentes en alejar de los cuarteles las identidades partidistas. La experiencia chilena en la guerra civil de 1891 evidenció el enfrentamiento político entre el presidente José Manuel Balmaceda y el Congreso, que terminó en una guerra de 6 meses de duración en la que el Ejército se mantuvo en la defensa del presidente, mientras que la Marina apoyó al congreso. Tras cerca de 4000 muertes el presidente Balmaceda acepta su derrota y dimite del cargo en agosto de 1891, dejando el poder al general Manuel Baquedano. De ahí que en su formación posterior movilizaran la idea de que ser militar significaba ser “soldados de la patria”, en sentido abstracto y que era necesario mantener el respeto a la carrera militar, la independencia del sistema de ascensos. Esta lección fue extrapolada para el caso colombiano y se esperaba que “La profesionalización era la única manera de afianzar el espíritu militar y de asegurar la rectitud de los oficiales; la intrusión de la política partidista en la carrera era la forma más efectiva de obtener su desmoralización” (Atehortua Cruz A. L., 2008A, pág. 116)

El modelo chileno para la profesionalización del ejército tenía en su base la construcción de la idea del estado guarnición, y la idea de crear en la identidad militar un concepto de superioridad frente a los civiles. “La idea del estado guarnición, trasladada de Alemania, elevó la sumisión militar al carácter de virtud y la orden superior al estado de mandato divino. La “disciplina prusiana” reglamentó la relación entre oficiales y subalternos sobre la base del principio “orden y ejecución inmediata”, obediencia y eficacia.” (Atehortua Cruz A. L., 2008A) La profesionalización se entendió como “ la conformación de un ethos profesional de la oficialidad, que más que la preparación para la guerra establecía el honor sacrificial y el amor privilegiado hacia el concepto Patria” (Atehortua Cruz A. L., 2008A, pág. 114)

La tercera misión chilena llega en 1912, con los oficiales mayor Washington Montero y los capitanes Pedro Vignola y Manuel Aguirre, Carlos Saez reemplaza a Pedro Vignola y se le extendió el periodo de misión hasta 1916. En esta tercera misión se propuso reorganización del ejército, en cuanto a la distribución territorial de las tropas, con la idea de concentrar hombres cerca de la frontera oriental y meridional en preparación para posibles disputas territoriales con los países vecinos. Esta propuesta buscaba generar una mejor distribución de las tropas desconcentrándolos del centro del país. En 1912 la dirección de la Escuela Superior de Guerra pasa en ese año a manos de un colombiano, el coronel Alejandro Posada.

La cuarta misión chilena tiene como eje la creación de los reglamentos en variadas actividades y niveles con el fin de terminar la organización del ejército. Desde la organización del servicio militar obligatorio, la normativa relativa a sueldos, retiros, pensiones y montepío, los reglamentos gimnasia, servicio en campaña, de tiro, uniformes, calificación, entre otros aspectos de la vida militar que requerían de establecerse para dar claridad y continuidad a los procesos.

Las tensiones entre los partidos políticos limitaron el impacto de las misiones militares. La idea de construir procesos con criterios técnicos, de eficiencia, se vieron limitados por

prácticas que tenían aún un componente político muy marcado y que llevaba a acciones diferentes a las establecidas en los protocolos. Por ejemplo, los llamamientos a calificar servicios por razones políticas, la selección partidista en el ingreso a las escuelas, la disminución del presupuesto al sector defensa. O, por ejemplo, aunque la conscripción a través del servicio militar obligatorio era estandarizada, su aplicación fue limitada y obstaculizada por los gamonales regionales, la curia y los grandes empresarios. El reclutamiento continuó haciéndose en las zonas más presionadas por las disputas partidistas y entre las capas más humildes de la sociedad. (Atehortua Cruz A. L., 2008A)

A pesar de los avances realizados durante las misiones chilenas, una observación recurrente de los líderes de las misiones fue la dificultad de aislar a los militares de la política debido a la interferencia del gobierno con el sistema de promoción, socavando la profesionalización general de la institución. (Atehortua C & Vélez, 1994, pág. 64) Asimismo, muchas de las medidas que se debieron adoptar en este periodo fueron retrasadas por las discusiones políticas alrededor de ellas. La oposición trataba de bloquear algunas de las decisiones y medidas para tomar.

En 1916, el Congreso colombiano aprobó una ley para enviar una comisión militar a Europa, especialmente para aprender sobre aviación militar. (Fuerza Aérea Colombiana, 2022) La primera guerra mundial había demostrado la importancia de ir incorporado en el sector defensa esta rama, por lo que es asumido con interés por el gobierno del presidente Marco Fidel Suárez. Para 1919 se crea una división de aviación militar colombiana, mediante la ley 126 y se contrató una misión militar francesa con esta finalidad. El coronel Rene Guichard y el teniente piloto Juan Journand, llegan al país para establecer esta rama militar. Para 1920 se crea la Escuela de Aviación Militar en Flandes, Tolima. Sin embargo, el equipo era escaso, y el entrenamiento era arriesgado y difícil. Esta iniciativa no dura mucho, pues en tanto la misión francesa se va del país en abril de 1922 alegando estrechez presupuestal el gobierno cierra la

escuela mediante decreto 508. La apertura de la Escuela fue intermitente durante los siguientes años. (Forero, 1964)

La aviación militar tuvo también el apoyo del sector privado, a través de la Sociedad Colombo-Alemana de Transportes Aéreos-SCADTA, una aerolínea civil fundada en Barranquilla en 1919. Esta empresa acompañó al gobierno colombiano en el proceso de selección y compra de aviones, ayudó a organizar las primeras pistas de aterrizaje militares en el país, las más importantes eran las pistas de Port Boy en Caquetá y Palanquero en Cundinamarca. (estas se desarrollarían durante el conflicto con el Perú) Así mismo, y dada las condiciones geográficas de la primera escuela de Aviación, impulsó el traslado de la Escuela a la ciudad de Cali. (Camacho, 2016)

Para el año 1924 el gobierno solicita una misión militar suiza, que vendría por tres años, Hans Juchler, coronel director de la misión, el mayor Paul Gautier, el mayor Hans Von Werdt y el teniente primero Henri Pillichody de la compañía de aviación AD Astra. (Rodríguez J. , 1993) Esta misión tendría como actividades centrales organizar la aviación militar y mejorar la eficiencia de las fuerzas, por lo que la misión hizo una nueva distribución de las fuerzas armadas en todo el país. A partir de tres divisiones del ejército (Bogotá, Barranquilla y Cali), se crearon dos más para cubrir las regiones geográficas que rodeaban las ciudades de Medellín y Bucaramanga. Con esta distribución se esperaba que aumentara la postura ofensiva de los militares, así como que se mejorara la logística reduciendo el tamaño de los territorios que se esperaba que cada división cubriera. (Camacho, 2016)

La década de los 20's fue importante para el desarrollo de las fuerzas militares y para consolidar el proceso de compartir mejores prácticas, reconocer experiencias y buscar nexos militares en el exterior. El gobierno envía a algunos oficiales a prepararse en Chile, Francia y Estados Unidos. Así mismo, para 1926 Colombia comienza a enviar oficiales para las

agregadurías militares en el exterior, las prioridades por entonces eran Chile y Brasil. (Rodríguez Durán, 2007)

Para la década de 1930's se tenían ya fuerzas militares profesionales y en un contexto internacional que ya se esbozaba como complejo, los militares colombianos empiezan a participar de procesos de cooperación con las fuerzas armadas alemanas. En 1931 un diplomático alemán desplegado en Bolivia escribió:

Del empleo de instructores militares en servicios extranjeros se espera en general dos provechos: uno no material y otro material. Aquel reside en la expectativa de alcanzar, mediante las tareas de organización y enseñanza con base en preceptos alemanes, una cierta influencia entre los militares a favor de Alemania. [...] Una ventaja de esta naturaleza no debe subestimarse, sobre todo en Suramérica, donde la Fuerza Armada suele ser un factor importante en la política interna. [...] La utilidad material reside en el supuesto que con instructores alemanes también el armamento y equipamiento del ejército extranjero se realizará conforme al modelo alemán, y consiguientemente, los pedidos se realizarán en Alemania beneficiando a su industria y comercio. (Bosenberg, 2015)

En 1934 el ingeniero Belisario Ruiz Wilches, fue a Europa como jefe del departamento de levantamiento del Estado Mayor General, a adquirir equipamiento de ingeniería y topografía. Entre 1934 y 1935 se envió una comisión del Ministerio de Guerra, liderada por el general Alejandro Uribe, el coronel Alfonso Escallón para comprar armas en el mercado europeo, visitan Francia, Checoslovaquia, Suecia, Bélgica y finalmente agregan Alemania. En 1936 viaja a Europa otra comisión militar, que se denominaría la comisión Europa, liderada por el general Jorge Martínez Landínez, los tenientes Horacio González Quintero, Alfredo Borda Martínez y el Mayor Gustavo Rojas Pinilla con la finalidad de conocer sobre material de guerra, instituciones militares, escuela de guerra. (Bosenberg, 2015, págs. 45-48)

Uno de los países que mayor impresión causó en esta visita fue el modelo alemán, había una proximidad por el estilo de formación de los militares colombianos considerados dentro de la profesionalización prusiana de segunda generación. Por ejemplo, en los reportes del general Martínez consta que el modelo alemán representaba una nueva forma de “organización política-militar que demuestran un estado dinámico de la Nueva Alemania [...] asistimos a una transformación total del materialismo que algunos pregonan por el mayor idealismo en el pueblo más poderoso de la Europa central”. (Bosenberg, 2015, pág. 48)

O como lo establecido por el mayor Rojas Pinilla acerca de la formación “todos los oficiales colombianos tenemos la obligación de reaccionar contra nuestra clásica pereza gimnástica o deportiva” y expresó que: “había tres bases sobre las cuales descansaba la oficialidad alemana que deberían convertirse en «[...] el ideal que nosotros debemos buscar en nuestro Ejército: el amor al Ejército [...] su preparación intelectual [y] el análisis de su sangre guerrera (del oficial) desde varias generaciones atrás para evitar a la patria hasta la menor posibilidad de un cobarde o de un traidor.” (Bosenberg, 2015) Estas concepciones hacen eco de la idea presentada en el capítulo anterior, de la acepción de profesionalización como construcción de un ethos diferente y diferenciado de la sociedad, caracterizado por el amor a la patria. Sin embargo, el entorno internacional y la transformación política alemana, llevó rápidamente a diversificar la cooperación con este país²⁷. El gobierno refuerza la cooperación con los Estados Unidos, quienes envían una misión en 1938 y Francia fortalece la provisión de material.

²⁷En la investigación de Bosenberg se establece que en el año 1939 Alemania y Colombia establecieron un convenio sobre el reconocimiento del servicio militar en los dos países, es decir para alemanes nacidos en Colombia, o colombianos nacidos en Alemania se podía reconocer el servicio militar prestado en cualquiera de los dos países. Los documentos fueron ratificados en el año 41 en el contexto de guerra mundial y curiosamente se encuentra vigente en la reglamentación colombiana a través de la Ley 88 de 1939. (Bosenberg, 2015)

El fortalecer la capacidad de las fuerzas militares y de policía, eran prioridades en un contexto en que se requería velar por el orden interno y en cierta medida, vigilar la frontera con el Perú, para evitar amenazas territoriales

2.5. El diseño de las Fuerzas armadas: estructuras para la seguridad interna

El diseño de las fuerzas militares en Colombia estuvo casi siempre asociada a consideraciones más de índole interna, al tiempo que no se tenían escenarios de conflicto exterior relevantes. En general, Colombia estaba rodeada de vecinos relativamente débiles que tenían pocos incentivos para la invasión externa. (Deas, 2017, págs. 26-27) Sin embargo, y pese a que no se dieron conflictos muy importantes, y comparativamente a la región ha tenido una fuerte estabilidad fronteriza, si se presentaron algunos momentos en que las fuerzas militares debieron considerar elementos regionales que podrían ser considerados como amenaza, particularmente enmarcados o en los deseos expansionistas de países como Perú, o a la inestabilidad interna y el efecto transfronterizo de algunas de estas disputas.

En 1829, Perú hace explícito el interés de expandirse ocupando territorios de Bolivia, Ecuador y parte del sur colombiano. Posteriormente, la frontera colombo ecuatoriana tuvo algunas incursiones y presiones desde Ecuador, con invasión de tropas en 1832, 1839 y 1863; la ocupación de territorios fronterizos por fuerzas venezolanas en 1845, 1847 y 1855 y 1900, el dominio inglés sobre la Costa de Mosquitia en la hoy Nicaragua desde 1847. (Esquivel Triana, 2010) Las amenazas de las flotas armadas de potencias externas por razones económicas significaron presiones militares francesas en 1833, inglesas en 1836 y 1856, italianas en 1885 y 1898 y las frecuentes intervenciones estadounidenses en la zona de Panamá desde 1855, y que terminaron con la separación de este territorio en 1903. (Esquivel Triana, 2012, pág. 28)

Colombia ha tenido relativamente pocas escaramuzas armadas con sus vecinos, y como tal, la defensa externa no ha sido una prioridad para las fuerzas armadas. Cesar Torres del Río dice: "La defensa quedó como un lema en la Constitución, y como una contradicción con la práctica, misión y funciones del Ejército." (Torres del Río, 2000, pág. 17) No sólo era la ausencia de una amenaza externa convincente, sino la confluencia de unas fuerzas armadas limitadas en tamaño y una percepción histórica en los gobiernos de que se tenían herramientas más efectivas para tratar de sostener los objetivos del país, como lo era el derecho internacional y el arbitraje. De ahí que el ejército no hubiera sido desplegado históricamente con el fin de cumplir misiones de conquista o de dominio territorial, por lo que se diferencia de muchos de los ejércitos regionales. (Esquivel Triana, 2017)

A diferencia de sus homólogos regionales, las fuerzas militares colombianas han sido tradicionalmente diseñados para la administración del orden público. Por ejemplo, desde 1930 la marina tenía como escenario privilegiado el control del río Magdalena y la atención del orden público (Decreto 1131 de 1930 con la creación Flotilla Fluvial de Guerra del río Magdalena), mientras que los ríos que tenían cauces hacia las fronteras como el Amazonas y el Putumayo no tenían presencia de barcos militares, sino exclusivamente de barcos de transporte de mercancías. (Ospina Cubillos, s.f.)

Las fuerzas armadas eran pequeñas y limitadas en recursos, a pesar de su creciente profesionalización. El conflicto con el Perú fue el siguiente momento dinamizador o de inflexión para la profesionalización militar colombiana. En 1922 el ejército contaba con menos de 250 oficiales y aproximadamente 1.500 soldados. En 1929 el ejército en una tendencia favorable creció, y alcanzó 8.000 miembros. Pero para 1931 el número disminuyó de nuevo a 4.500. (Abel C. , 1987, pág. 232) Para llegar a 1932-33 con un aumento de manera importante hasta llegar a unos 6.000 soldados. Sin embargo, seguía siendo un ejército comparativamente pequeño. "La proporción de soldados a civiles en la población total era de tres cuartos de uno a mil (3/4:

1.000), por lo que es proporcionalmente el ejército más pequeño del Nuevo Mundo”. Este elemento es significativo pues es en estos años que Colombia debió hacer frente a una disputa territorial con el Perú, por el control de parte del Amazonas, y se hicieron evidentes allí las limitaciones de las fuerzas militares colombianas

2.5.1. Conflicto con Perú: Defensa como propósito nacional

El conflicto colombo peruano de los años 30 ha sido el único escenario de confrontación militar directa que ha tenido Colombia como nación independiente. Esta confrontación permitió comprobar que comparativamente a sus contrapartes regionales nuestras fuerzas armadas poseían capacidades limitadas, en particular en cuanto a su equipamiento; así como que las fuerzas se habían diseñado para atender el orden interno de manera prioritaria, y no como fuerzas de defensa exterior. Sin embargo, este conflicto también permitió generar un respaldo social y político a las fuerzas militares, elementos que históricamente no habían estado presentes y que sin duda dieron un respaldo a la profesionalización subsiguiente por interés nacional.

Perú había mostrado un interés histórico en la toma de los territorios colombianos.²⁸ En 1823 se establece el Tratado Mosquera-Galdeano, para acordar los límites de acuerdo con los antiguos virreinos, pero persisten las dudas sobre las desembocaduras del río Tumbes y las demarcaciones sobre la frontera con Brasil. Así mismo, en ese contexto posterior a la independencia, el presidente peruano mariscal José de La Mar, estableció como objetivo la toma de los entonces territorios colombianos de Cuenca y Loja; para los peruanos estar rodeados de fuertes territorios bolivarianos era una amenaza potencial a su recién adquirida independencia, y ya habían experimentado la dictadura bolivariana, por lo que buscaban ampliar su posición y

²⁸ Este conflicto lo trazan hasta 1717 con las cédulas reales que establecen los límites del Virreinato de Santafé del Nuevo Reino de Granada y la Real Audiencia de Quito, y su posterior transferencia al Virreinato de Lima.

demostrar fortaleza frente a la entonces Gran Colombia. En julio de 1828 se desata una confrontación entre Perú y la Gran Colombia, por lo cual la flota peruana bloquea el puerto de Guayaquil. En 1829 se dan importantes enfrentamientos militares entre los dos ejércitos por el control de Cuenca, hoy parte de Ecuador. La batalla del Tarquí y la victoria de las tropas grancolombianas permitieron llegar a un acuerdo para establecer la demarcación de límites entre los países, respetando los establecidos en la colonia. Se acordó el retiro de todas las tropas peruanas del territorio colombiano, es decir, de la provincia de Quito.

Aunque se acordaron las condiciones de la retirada de los dos ejércitos, se produjo una molestia adicional cuando Sucre decreta que se conmemoraría la victoria grancolombiana con un monumento en Portete que tenía como inscripción: “el ejército peruano de 8000 soldados que invadió la tierra de sus libertadores, fue vencido por 4000 bravos de Colombia el 27 de febrero de 1829” (Valencia Tovar, 1993, pág. 137) Este hecho amenazó con reactivar las hostilidades, solo reducidas por el golpe de estado en Perú, que llevo a que asumiera el poder Agustín Gamarra, quien mantuvo las condiciones para la retirada peruana.

Durante la cuarta presidencia de Tomás Cipriano de Mosquera, se suscribió un acuerdo con el Perú para recibir en traspaso unas fragatas peruanas para ser incorporadas a la armada colombiana. No obstante, estas negociaciones fueron consideradas secretas y suscitaron un gran debate en el congreso colombiano, pues se entendía que este tipo de acuerdos trasgredía la neutralidad que había manifestado Colombia en el marco de la guerra hispano-sudamericana (España contra Chile, Perú, Ecuador, Bolivia 1865-1866). Mientras que Mosquera indicaba que este traspaso se hacía con la finalidad de fortalecer de manera eficiente el proceso de reforzamiento de capacidades militares, en particular las navales con la adquisición de un barco de la flota estadounidense; para el congreso y los líderes de oposición se percibía como una extralimitación que ponía en riesgo la tradición diplomática y de relacionamiento externo del país. Por lo que se lleva a cabo el juicio político en el Senado y se le retira la investidura al

presidente, quien ordena a su vez el cierre del congreso, y junto con el escenario de inestabilidad regional, termina exilándose en Perú. (Pareja, 2013)

Las tensiones fronterizas con el Perú eran frecuentes, especialmente dada la competencia por las tierras productivas y la explotación de los recursos naturales. (Donadio, 2002) En particular por zonas como el Río Putumayo, que fluye a través del Trapecio Amazónico, era un punto de conflicto importante. Ambos países reclamaban derechos sobre esta zona, que era rica en recursos naturales, especialmente caucho.

En 1896, por ejemplo, la prensa de Iquitos reproducía eventualmente los artículos publicados por la prensa bogotana. En uno de esos artículos, el periódico El Independiente transcribía textualmente los informes publicados en el diario La Opinión Nacional donde se advertía que el frente extractivo cauchero, ante el agotamiento del caucho en varios ríos de la Amazonia peruana, se dirigía inexorablemente hacia el Putumayo. Según un fragmento de dicho artículo, “Todos los caucheros están retirándose de estos ríos y enderezando proa para el Putumayo, ya están por ahí tres lanchas: la Philo, la Gálvez y la Churruca: ¿Consentirá nuestro gobierno en perder y dejarse arrebatar del Perú muchos miles de pesos que pueden rendir los derechos de exportación e importación? En trabajo ya están cerca de 500 caucheros.” Igualmente dicho artículo instaba al gobierno a garantizar una presencia en la región: “Es deplorable la indiferencia que siempre usó nuestro gobierno con relación a los intereses nacionales en aquellas apartadas regiones, lo excitamos en la actualidad, en presencia de las proporciones que están tomando los trabajos en el Putumayo para que separe un momento su intención y cuidado, contraídos únicamente procurarse una estabilidad forzada –por cualquier medio– a fin de adoptar los medios conducentes a hacer presencia de nacionalidad en aquellos confines territoriales y recaudar los crecidos derechos aduaneros que actualmente está recibiendo clandestinamente el fisco peruano. Ver: AGN, Bogotá, F. MRE, Dependencia Diplomática y Consular, Tr. 8, cj. 726, Carpeta. 197, ff. 73-74.” (Botía, 2006, pág. 39)

Colombia denunció en varias oportunidades violaciones territoriales, por lo que en 1905 se solicita la intervención del Papa para que ayudara a mediar en la cuestión de definición de los límites. De ahí que se acuerdan condiciones para el mantenimiento del status quo en la zona. Estas negociaciones fueron lideradas por el ministro plenipotenciario Henan Velarde Diez y por Clímaco Calderón. Este acuerdo requería la ratificación del congreso, pero en Perú la casa Arana, importante firma de explotación cauchera evita la discusión legislativa. En 1906 se busca un nuevo acuerdo, pero no se logra ejecutar tampoco por presiones e intereses diversos en la región. Para el año de 1909 se acuerda integrar una comisión mixta de investigación e indemnizar a las víctimas colombianas de los desmanes de las empresas. Sin embargo, era muy difícil frenar la expansión de las empresas extractivas.

Atehortúa manifiesta que no sólo eran los conocidos deseos de expansión territorial peruanos los que preocupaban a los gobernantes nacionales, sino también los sucesos de la “casa Arana”, empresa peruana que hacía presencia en la zona amazónica y que se dedicaba a la explotación de caucho, pero cuyos dueños sometían a la población a vejámenes, explotación laboral, sexual y que fue causante de masacres de pobladores indígenas de los territorios. (Atehortúa Cruz A. L., 2008A) De hecho parte de las confrontaciones diplomáticas se enardecen cuando en 1908 Colombia profiere ordenes de encarcelamiento contra Julio César Arana, Palo Zumaeta.

La presencia militar colombiana era bastante limitada, aunque durante estos mismos años se buscó tener una red de agentes nacionales que participaban en las negociaciones de explotación económica, en particular de caucho, desarrollaban convenios diplomáticos con Brasil Perú y en menor medida con Ecuador para definir la jurisdicción colombiana en la Amazonía. Sin embargo, los políticos colombianos partían de una posición tradicional en la cual la doctrina del *uti possidetis de jure*, iba a permitir descansar la estrategia fronteriza en el

derecho, tradicional de la jurisdicción colonial. En contraste, Brasil y Perú tenían un modelo de presencia territorial diferentes. (Botía, 2006)

En 1911 se produce la incursión militar al puesto aduanero y militar ubicado en la Pedrera, Caquetá. Frente a las noticias de que tropas peruanas se movilizaban, el gobierno colombiano decide enviar una comisión militar, liderada por el general Isaías Gamboa, con 3 pelotones de gendarmes, aproximadamente 100 hombres y una comisión civil liderada por general Gabriel Valencia. Las enfermedades tropicales, y el no tener transportes propios generó que a la Pedrera llegaran solo 80 soldados. Se le pide al gobierno central el despacho de más personal, incluidas mujeres con el fin de fundar pueblos y hacer presencia colonizadora en la frontera. Se envían más tropas a través de Brasil, pero el equipamiento militar es confiscado. En resumen, en la contienda militar iniciada el 10 de julio Perú llega mejor preparada y puede en tres días tomar control del puesto colombiano en la zona de la Pedrera. Este incidente reflejaría la baja eficacia de las fuerzas armadas colombianas para hacer presencia en las fronteras. (Torres del Río, 1994, págs. 100-103)

El ministro Enrique Olaya Herrera pide en octubre de 1911 la colaboración de Brasil y Venezuela para la mediación en el conflicto, se conviene el desalojo de la zona, pero Colombia acepta la pretensión peruana de poner un límite al número de efectivos en la frontera, no superior a las 110 personas. Aunque en sus máximos fueron de 71, luego 50 y finalmente se redujo a 8 gendarmes. Para 1912 se retiró la gendarmería y solo dejó a los guardas de aduana, a cargo de ministerio de hacienda, mientras que para el mismo lapso Perú tenía un destacamento de 130 hombres. (Botía, 2006, pág. 49)

En 1922 se firma el tratado fronterizo Salomón Lozano, estableciendo los límites fluviales, con el fin de delimitar las discusiones históricas. Colombia reconoce la soberanía de Perú en el margen derecho del Río Putumayo, Colombia ratifica su presencia en las líneas de confluencia de los ríos, o el trapecio amazónico e incluye un triángulo de la zona de San Miguel

sucumbíos, que era reclamado por Ecuador. El tratado fue aprobado en Colombia en 1925, mientras que en Perú la discusión fue más demorada y solo fue ratificado hasta 1928, se consideraba que el resultado del tratado lesionaba intereses económicos peruanos, la casa Arana, y la hacienda el Encanto que pasó a territorio colombiano. (González Peña & Samacá Alonso, 2012) esto generó el descontento de estas empresas, pero también el de algunos pobladores de la provincia de Loreto.

A finales de agosto de 1932 el ingeniero Oscar Ordoñez y un alférez del ejército peruano, Juan Francisco La Rosa, deciden organizar un grupo de civiles y militares que parten hacia Leticia, en ropa de civil, y quienes finalmente entran a la ciudad el 1 de septiembre de 1932. Buscaban la reintegración de esos territorios al Perú, al considerar indigno el tratado firmado anteriormente. La historiografía cuenta que: “al cabo de sólo 15 minutos los 46 ocupantes peruanos liderados por La Rosa y Ordóñez habían tomado prisioneros a seis funcionarios y 19 colonos-policías colombianos” (Centro de estudios histórico-militares del Perú CEHMP, 1932)

Las autoridades colombianas, no tuvieron mecanismos militares para resistir. La respuesta colombiana consistió en enviar la guarnición de Puerto Asís Putumayo a contener este avance, sin embargo, la idea del gobierno colombiano no era ir directamente a una confrontación armada. El ministro de defensa indicó: “La actitud de usted al bajar el Putumayo debe ser cautelosa y vigilante, pero muy discreta, respetuosa de nuestras obligaciones internacionales, y amistosa, mientras las autoridades peruanas procedan con igual espíritu como lo han prometido” (Rodríguez A. , 1937, pág. 93)

Como tal esta invasión no fue autorizada o diseñada por el gobierno peruano, sino un acto independiente, sin embargo desató gran popularidad dentro de la opinión pública, que manifestó su aprobación al plantear la temporal recuperación de un territorio que consideraban propio; esta situación dificultó que el gobierno peruano repudiara como tal la acción (Bushnell,

1996). El presidente peruano Luis Miguel Sánchez Cerro indicó que tal acto se debía a que, por temas de política meramente interna, algunos “comunistas” querían generar perturbaciones en el país y atacarlo. (Atehortúa Cruz, 2007)

Por lo cual la respuesta colombiana parte de considerar que formal y diplomáticamente las relaciones con el Perú eran cordiales. No obstante, en la práctica el gobierno de Olaya tuvo motivos para considerar que ésta era una pretensión mayor. Cuando Colombia trata de enviar una cañonera, el gobierno peruano pide que se abstengan de medidas de fuerza si querían un arreglo pacífico del conflicto. Mientras tanto, en el departamento de Loreto entra en una especie de rebelión, pidiendo la dimisión del prefecto Jesús Ugarte, por haber hecho parte de las negociaciones del tratado. A tres días de la toma de Leticia, los militares peruanos sacaron una proclama en la cual indicaban que: “el trapecio amazónico había sido cedido por un “gobierno dictatorial” y su “reintegración” era un “anhelo nacionalista” de todo el país.” (Camacho Arango, 2016, pág. 360)

El gobierno colombiano presentó el caso al Congreso de la República el 17 de septiembre de 1932. Si bien el ambiente político era de fuerte polarización, la amenaza externa permitió establecer un objetivo común. Esta primera confrontación formal generó una oleada de nacionalismo en Colombia, lo que permitió aliviar temporalmente las tensiones políticas, y ambos partidos políticos acordaron dar prioridad a la seguridad externa, permitiendo que el número de tropas y el presupuesto aumentaran rápidamente. Se aprueba un endeudamiento de diez millones de dólares destinados a la compra de material bélico. El líder de la oposición, el conservador Laureano Gómez resumió el proceso de dejar temporalmente las divisiones internas para concentrarse en el frente externo así: “paz, paz en el interior y guerra, guerra en la frontera.” (Vargas, 2021)

La guerra contra el Perú puso en evidencia dos situaciones muy relevantes; por un lado, los territorios de frontera no eran fácilmente accesibles, carecían de infraestructura,

conectividad e incluso, el conocimiento que se tenía de la zona era precario. No se tenían mapas de la frontera y la región, por lo que para poder planear la estrategia se tuvo que recurrir a información de órdenes religiosas para levantar el mapeo. Por otro lado, se hizo evidente la falta de tropas, el escaso equipamiento y material de intendencia para poder recuperar por la fuerza la ciudad. (Camacho Arango, 2016) El propio Gobierno de Olaya había reducido los recursos del Ministerio de Guerra, a casi la mitad desde 1929 a 1932, las tropas rodeaban los 6.000 hombres, que seguía siendo un número limitado dada la extensión del territorio.

El conflicto fue ampliamente publicitado en Colombia y se convirtió en un elemento que apeló al respaldo nacional. Los jóvenes se ofrecieron como voluntarios en el ejército, se recolectaban materiales, joyas para financiar el esfuerzo patriótico. Se consideraba la invasión peruana como una vergüenza nacional que requería ser revertida. El gobierno señaló que la escasa preparación de las fuerzas armadas, especialmente en la Armada y la Fuerza Aérea, era un obstáculo que había que superar lo antes posible para recuperar el territorio perdido de Colombia. (Illera & Angelo, 2020) La fuerza aérea no tenía escuadrones de combate, el número de pilotos y aeronaves era muy limitado (10 y 11), al tiempo que la armada también tenía capacidades limitadas, mientras que la marina peruana era muy superior. (González Peña & Samacá Alonso, 2012) El gobierno colombiano finalmente envió tropas en diciembre, pero se vieron obligados a viajar a través de Brasil a través de barcos comerciales porque no había manera de llegar a Leticia desde el interior de Colombia por tierra. Esta sería otra característica de la baja conexión que tenían las fuerzas del interior con las zonas de fronteras, las dificultades de transporte, la distancia y el tipo de terreno que se debía enfrentar.

Por ejemplo, ante la no viabilidad de comunicación terrestre con Leticia, el ejército debe usar embarcaciones bananeras, usando equipos de la empresa *United Fruit Company*, para llevar tropas desde la costa caribeña hasta el extremo oriental de Suramérica, es decir hasta Brasil,

para luego remontar al río Amazonas hasta Leticia. Es decir, el desplazamiento era de más de 3 mil kilómetros, incluyendo tramos por las selvas brasileñas. (Bushnell, 1996, pág. 252)

El gobierno colombiano insistía en la búsqueda de una salida negociada, con buenos oficios de Brasil y Estados Unidos. Estos mediadores ponían como alternativa el abrir la posibilidad de renegociar el tratado, cuestión que era inaceptable para Colombia. Curiosamente el presidente Olaya no sólo buscaba la salida diplomática, sino que había subyacente una desconfianza sobre la capacidad del ejército.

Olaya desconfiaba del Ejército por los deplorables informes que acerca de su situación real había recibido desde su elección, por su alta composición conservadora y por su escasa preparación militar. No quería, de ninguna manera, repetir la historia de “La Pedrera” con improvisados contingentes que fueran fácilmente derrotados por los peruanos. Sin embargo, sus dilemas se resolvieron por la vía menos esperada. El General Alfredo Vásquez Cobo, ministro de Colombia en Francia, sugirió la compra de buques de guerra para sobreponerse a la marina peruana en el Amazonas. La expedición naval penetraría río arriba por territorio brasileño y retomaría Leticia. (Atehortúa Cruz, 2007)

Así mismo, incluso en momentos de dificultad la interacción político militar estaba medida por la desconfianza histórica en dar mucho poder o relieve a las figuras militares por considerarlos posible fuente de disputa. La figura de Vásquez Cobo, general retirado era funcional para mostrar la unidad nacional frente a la guerra. Militar de la guerra de los mil días, miembro del partido conservador, había sido ministro de guerra durante la separación de Panamá, excanciller, tenía el conocimiento y respaldo del otro partido. Así mismo para Atehortúa esta designación “resolvía el problema con los militares. La jefatura sobre el terreno quedaba en manos de un general retirado; en concreto, un político civil. De esa manera se

evitaba la confrontación entre los altos mandos para elegir al comandante y se minimizaba el riesgo de otorgar prestigio inmediato a un militar.” (Atehortúa Cruz, 2007)

El gobierno aumentó inmediatamente el presupuesto militar y creó un proceso simplificado para la adquisición de recursos navales y aéreos. “Para atender el frente militar, el esfuerzo cobrará proporciones colosales: adquisición de buques, aviones de guerra y armamento moderno. Abrir vías de comunicación hacia el teatro de guerra amazónico, históricamente olvidado, y decretar la movilización nacional”, (Valencia Tovar, 2013, pág. 45) Este conflicto también aceleró la construcción de las carreteras entre Neiva y Florencia, Pasto y Puerto Asís. Desde Francia se enviaron nuevos equipamientos de guerra, se adquirieron tres embarcaciones nuevas desde Alemania e Inglaterra. Se repararon antiguas cañoneras, se contrató la construcción de destructores. Se construyeron las bases navales de Cartagena, la fluviales en Putumayo, Amazonas. Si bien Perú tenía una clara ventaja militar al comienzo del conflicto, el gobierno colombiano efectivamente reunió sus recursos y se realizó una inversión importante, que permitió en muy poco tiempo acortar la distancia en equipamiento.

En esos meses Colombia logró hacer importantes avances en su estructura militar. Por ejemplo, la fuerza aérea colombiana recibe el apoyo de la aerolínea comercial SDACTA quien presta varios de sus aviones F13, K43, y W34, sus tripulaciones, en la mayoría pilotos alemanes que habían sido veteranos de la primera guerra mundial, como el Coronel Herbert Boy, quien lideraba un grupo de 48 aviadores alemanes, quien se convertirá en uno de los referentes de la aviación militar colombiana.²⁹ Se negocia también la compra de aviones en estados Unidos, se crean las bases áreas auxiliares de Flandes, Cauca yá, Igaraparaná, la Tagua y Curiplaya (hoy

²⁹ Se vincula a la empresa SCADTA en 1924, asesor de la escuela de aviación militar en septiembre de 1932 y en marzo de 1933 recibe el grado de coronel honorario del Ejército colombiano. Se hace ciudadano colombiano en 1949 y trabaja en la que sería la aerolínea Aerovías Nacionales- Avianca (antes SCADTA) hasta su fallecimiento en 1973. La base área del Amazonas recibe el nombre de Cr Herbert Boy en homenaje a esta figura.

Puerto Boy) El gobierno buscó como asesores al General Francisco Javier Díaz, de la segunda misión chilena, y a Paul Gautier de la misión Suiza, para que sirvieran como asesores e instructores. Se renueva el contrato de los asesores alemanes de la Escuela Militar de cadetes, Hans Schueler y Hans Berwing.

El 20 de enero de 1933 se dan las primeras bajas de soldados colombianos que hacían verificación de la ribera del río Putumayo. Para el 15 de febrero del 1933 se rompen formalmente las relaciones tras confrontaciones en Tarapacá y el uso de bombas aéreas por parte del Perú y su igual retaliación por parte de Colombia. Las acciones militares se extienden durante marzo y abril. Se escala el tema ante la Sociedad de Naciones, quien en nota del 26 de enero 1933 pide a Perú no ejercer soberanía y respetar los tratados internacionales de delimitación. (Credencial Historia, 2016)

El presidente peruano Sánchez Cerro fue asesinado el 30 de abril de 1933 y lo sucede el general Oscar Benavides, quien estaba comandando la guerra con Colombia y quien además había sido líder en la victoria peruana de La Pedrera. Tan pronto asume el poder, se reactivan las negociaciones diplomáticas para dar fin a la confrontación. Para mayo ya se había discutido un armisticio entre los dos países. En éste se pactó que Leticia sería reconocida como parte de Colombia. En dicha ciudad hay intervención de Sociedad de Naciones Unidas y se hace un reconocimiento explícito a la soberanía colombiana. Así mismo se produce una reunión de los dos gobiernos en Brasil, en donde se suscribe el Protocolo de Amistad y Cooperación entre la República de Colombia y la República del Perú en el cual se ratifica la vigencia del Tratado Salomón Lozano.

El conflicto amazónico trajo como efecto positivo para el Ejército la que se ha llamado como la Segunda Reforma Militar del siglo XX. Buscando dar respuesta a un ataque real, las fuerzas lograron en muy corto tiempo actualizar sus cuadros de mando y dar el impulso definitivo para la formalización de la Marina de Guerra y la Aviación Militar. El gasto militar se

incrementó permitiendo la adquisición de mejores equipos, la ampliación de tropas, y en cierto sentido, esto dinamizó la economía. Algunos militares como Valencia Tovar indican que “La figura de estadista y líder de condiciones excepcionales del presidente Enrique Olaya Herrera cobró en ese afortunado cuatrienio la dimensión de los grandes conductores de nuestra historia”. (Valencia Tovar, 2013, pág. 57) Sin embargo, la polarización se reactivó poco después del armisticio; el Partido Conservador condenó el proceso, calificándolo de "acuerdo cobarde" y la narrativa política se fracturó una vez más. (Melo, 2017, pág. 200).

2.6. El fortalecimiento de la cooperación con los Estados Unidos y el contexto internacional como fuente de inestabilidad civil militar

La modernización de las fuerzas militares catalizadas por el conflicto colombo peruano, sería continuada durante la década siguiente por razones políticas y por presiones del contexto internacional. Por un lado, la polarización política interna en el país seguía creciendo, mientras que se daban las bases para la reactivación de una confrontación de escala mundial con cambios en el escenario europeo. En 1938 el presidente Alfonso López Pumarejo nacionalizó las compañías de aviación, exigiendo que al menos el 51% del capital de esas empresas fuera de colombianos, de tal manera, que SCADTA, de origen alemán da paso al surgimiento de Avianca, como Aerovías Nacionales de Colombia. Se dio prioridad entonces al fortalecimiento de la policía y en segundo lugar a la armada, toda vez que se consideraba que el ejército ya había recibido un impulso a su desarrollo durante el conflicto amazónico. (Valencia Tovar, 2013, pág. 69)

La creciente cooperación con Estados Unidos hizo que se abriera también la primera oficina de la Misión Naval de Estados Unidos en Bogotá a inicios de 1939. La posición geográfica privilegiada del país era esencial para la defensa de las vías marítimas que desembocan en el Canal de Panamá. En un contexto internacional cada vez más frágil los Estados Unidos no podía

ignorar ningún tipo de amenaza al canal, y por añadidura a Colombia por su proximidad. De ahí que se fortaleciera la cooperación de manera importante a partir de entonces. (Coleman, 2008)

Estas mejores relaciones permitieron que la delegación estadounidense adquiriera el nivel de embajada, justo a tiempo para el momento en que la segunda guerra mundial desestabilizará el sistema internacional. Las implicaciones de la seguridad regional latinoamericana eran más apremiantes, por lo que se buscaba trabajar en un esquema de seguridad hemisférica, ya no era tan sólo un tema de garantizar líneas comerciales, o la no injerencia de potencias extranjeras en el hemisferio. Sino que se trataba de garantizar espacios de seguridad física ante la expansión de los teatros de operaciones internacionales.

ILUSTRACIÓN 3 ZONA DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA



Mapa presentado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en la cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, que tuvo lugar en octubre de 1939 en Panamá. Se consideraba que la zona sombreada era la zona inaceptable para acciones hostiles de naciones no americanas beligerantes. (Coleman, 2008, pág. 10)

Esta creciente cooperación no pasó desapercibida por los políticos colombianos, que empezaron a cuestionar la posibilidad de que personal de inteligencia de los Estados Unidos

estuviera realizando actividades sin el conocimiento del Congreso. Los ministros de guerra y de relaciones exteriores debieron entonces atender un debate en el Congreso sobre el tipo de personal y operaciones que desarrollaran miembros estadounidenses en el país. El gobierno reafirmaba que no había presencia de agentes en el país. (Galvis & Donadio, 1986, pág. 43)

Durante el gobierno de Eduardo Santos, las incursiones de submarinos alemanes en el Caribe generaron presiones de Estados Unidos para obtener la cesión de espacios para la construcción de bases navales y aéreas en Barranquilla, Guajira, Darién, Utría y otras zonas relevantes para la vigilancia; este patrullaje duraría hasta marzo de 1945. Las fuerzas militares por entonces tenían muchos mejores nexos con las potencias europeas, por formación y por experiencia de interacciones en las misiones y visitas. Sin embargo, progresivamente se irían fortaleciendo los nexos con los Estados Unidos en materia de seguridad y cooperación militar. Se suscribe en 1942 el acuerdo de “préstamo y arriendo”, que tenía como finalidad el suministro de equipamiento militar hasta por 16 millones de dólares, que podrían ser luego pagados al finalizar la guerra hasta con un descuento del 50% de su valor. De ahí que el contexto internacional potenciara el acercamiento militar con los Estados Unidos y se sentaran las bases para las cooperaciones en contextos venideros como la guerra fría. Curiosamente los militares han buscado establecer que esta progresiva proximidad no es necesariamente una plena alineación de interés. Como lo expresaría Valencia Tovar. si bien la política de Estados Unidos era favorable a la causa aliada, el presidente Santos no quiso romper la neutralidad de Colombia frente al conflicto. Con su famosa frase “somos neutrales, pero no indiferentes” definió nuestra posición condicionada pero no sujeta a la causa angloamericana” (Valencia Tovar A. , 2013, pág. 74)

El impulso de la profesionalización militar continua durante el gobierno de Santos. Para entonces se desarrolla un proceso de modernización de la planta física de las Escuelas militares y cuarteles. Como lo describiría la historiografía militar, se pasa de “los claustros conventuales y

alojamientos militares de la Colonia, a instalaciones modernas alejadas de los centros urbanos, pero con capacidad de actuar en las ciudades.” (Valencia Tovar, 2013, pág. 79) Sin embargo, estos gobiernos no estarían exentos de tensiones con los militares. Por el contrario, la década de los cuarenta mostraría una fuerte inestabilidad de la interacción civil militar, permeada por dos componentes. Por un lado, la volatilidad de las relaciones políticas bipartidistas crearía tensiones sociales que se reflejarían en las fuerzas militares y por el otro estos debates políticos no estarían desconectados de los debates ideológicos internacionales y el deseo de influenciar en escenarios extraeuropeos.

Un rumor de inestabilidad militar es desvelado a fines de agosto de 1941. Era un supuesto complot para retirar al presidente Santos e incorporar a Laureano Gómez como dictador. Un grupo de suboficiales del ejército, incluido un subteniente del batallón Guardia Presidencial y un grupo de civiles que tenían como oficio ser ascensoristas de edificios de sectores claves de la ciudad se vieron involucrados en la ideación de un golpe de Estado. Estos rumores se extienden también a batallones en Barranquilla, por lo que el gobierno decreta el acuartelamiento de los militares, el manejo más reservado de las comunicaciones y la investigación de varios miembros del ejército. Entre los hallazgos de esta conspiración, se encontraba información sobre la creación de un nuevo partido, el Partido Nacional Colombiano, de inspiración totalitaria. Entre la información recabada estaban estatutos y propaganda acerca de la necesidad de transformar la política colombiana a través de un nuevo ejercicio de autoridad, con apologías que hacían referencia a los movimientos totalitarios europeos. Entre las personas investigadas también estaban oficiales de la reserva, civiles y suboficiales. Entre los líderes identificados habría figuras que posteriormente cobrarían importancia como Francisco Pérez alias Mamatoco.

El gobierno de los Estados Unidos no descartaba que este tipo de actividades tuviera incitación externa y fueran a la larga estrategias promovidas por Alemania, para desestabilizar

América Latina y desviar la atención de los Estados Unidos hacia su propio hemisferio. Mientras que en los círculos políticos colombianos se hablaba abiertamente de un acercamiento de los nazis con un grupo del partido conservador para tomarse el poder. (Galvis & Donadio, Colombia Nazi 1939-1945: Espionaje alemán, la cacería del FBI, Santos, López y los pactos secretos, 1986, pág. 291) Sin embargo, el ministro de guerra Castro Martínez indicó que se había ordenado la detención de 200 suboficiales, aunque a la postre no hubo ningún militar activo capturado y se negaron los nexos nazis con los involucrados. La investigación de este caso se va haciendo en la práctica muy limitada, por lo que se limitó a la búsqueda de los hechos evidentes y no a la sindicación de las cabezas de estos grupos “Un informe de la comisión de asuntos militares de la Cámara de Representantes lamentó que la forma como Castro Martínez adelantaba la investigación haría casi imposible descubrir a los cabecillas del movimiento.” (Galvis & Donadio, 1986)

El segundo gobierno de Alfonso López también inicia con rumores de posibles golpes de Estado, quien además tenía una difícil interacción con los militares. Durante su primera presidencia había tenido que reducir el tamaño de las fuerzas tras la finalización del conflicto con Perú. Sin embargo, para los militares estos movimientos mostraban desconocimiento tanto del contexto internacional, en el cual se seguiría requiriendo unas fuerzas armadas de cierto nivel y competencia, pero también reflejaban un desconocimiento de las normativas para promociones y remociones, que fueron reemplazadas con consideraciones más políticas que profesionales. “Esta medida afectó en especial a la oficialidad de grados superiores debido a la conformación de la pirámide de mando. Sin un proceso selectivo profesional, fue evidente que la mayoría de los retiros se produjo en oficiales de estirpe conservador, lo que dio pie a que se hablara de introducción de la política partidista en el Ejército.” (Valencia Tovar, 2013, pág. 86)

Curiosamente, el mismo general Valencia Tovar afirmarí que:

Vista la situación a través de un prisma neutral, cuarenta y cinco años de hegemonía conservadora habían producido un desequilibrio a favor

de cuadros de oficiales y suboficiales conservadores. Si bien la reforma del general Reyes desterró hasta la sobra de partidismo del Ejército, es obvio que las inmancables palancas para el ingreso de cadetes a la Escuela Militar provenían de altos funcionarios del Gobierno, no con el ánimo preconcebido de conservatizar la entidad, sino como resultante indirecto de una circunstancia coyuntural. De todas maneras, como el ministro de Guerra era el doctor Plinio Mendoza Neira, se habló en las filas militares de forma humorística de las “guerras plínicas.” (Valencia Tovar, Los presidentes que yo conocí, 2013, pág. 86 y 87)

Es decir, si bien los militares reivindican que la reforma de Reyes significó el retiro de la política en el proceso de profesionalización, es evidente que las afiliaciones partidistas seguían siendo un elemento considerado tanto para el ingreso y selección, como para los ascensos y llamados a calificar servicios. En la forma, se podría hablar de un ejército nacional, pero la dinámica del bipartidismo era tan fuerte que no dejaba esta esfera de la vida social sin afectar.

De tal manera que durante sus dos administraciones López Pumarejo promovió retiros de oficiales de alta graduación que se consideraban conservadores; esto se reforzaba con el informe sobre las simpatías de ciertos oficiales con ideas más radicales, y afinidades con ideas del nacionalsocialismo alemán. La inteligencia de los Estados Unidos advertía sobre una cercanía de buena parte de esta oficialidad con este tipo de ideas. Consideraba que estos movimientos eran instigados desde el conservatismo y apoyados desde Alemania. “El movimiento responsable de la revolución se conoce como Organización Nacional, está integrado por oficiales del ejército y la marina, sacerdotes, abogados, prominentes personalidades y una masa de seguidores de todas las clases sociales.” (Galvis & Donadio, 1986, pág. 291)

Así mismo, iniciativas como el Nacional Colombiano comienzan a reorganizarse a través del grupo denominado “Acción Militar Nacional Católica”, luego rebautizada como Legión Colombiana, cuyos intereses gravitaban alrededor de la religión católica, el antisemitismo, el nacionalismo, la lucha contra la corrupción de los partidos políticos, el resurgimiento militar de

la Gran Colombia. De ahí que el presidente había podido trasladar, remover a los militares sospechosos de estar cooperando con los conservadores y en particular con el senador Silvio Villegas y Laureano Gómez, quien temporalmente es enviado a prisión. (Galvis & Donadio, 1986, págs. 294-296) Durante lo que restaba del gobierno de Santos, debe hacer frente a informaciones de inteligencia de intereses políticos y militares de tomar el poder, que serán analizados un poco más adelante. En los planes que iban siendo expuestos de la Legión, se menciona la necesidad de ir dejando de depender de figuras de generales del ejército como Pizarro y Eduardo Bonitto, y más bien empezar a trabajar en de cooptar a jóvenes oficiales de la fuerza aérea, que apoyaran esa causa política.

El gobierno de los Estados Unidos desconfiaba de un gran sector de los militares colombianos, por considerarlos cercanos a las ideas nacionalsocialistas. El extenso trabajo de Galvis y Donadio recolecta comunicaciones diplomáticas e informes de las misiones en donde se hace explícita la preocupación por dicha afinidad dentro de la oficialidad colombiana. Sin embargo, la información recolectada representaba también los sesgos políticos de las fuentes, por lo cual los datos que circulaban no necesariamente eran verídicos. Se hablaba de forma general sobre que el militar colombiano tenía poca simpatía por los Estados Unidos, por lo que muchos de los comentarios o datos recolectados podía confundir distancia con Estados Unidos con afinidad con otras potencias y terminar clasificando erróneamente a los sujetos. Sin embargo, la extensa investigación de Galvis y Donadio permitió encontrar que en efecto estas ideas circulaban de forma muy clara en el partido conservador, y que las fuerzas militares eran impactadas de forma directa por las influencias políticas de los dos partidos, en el manejo de los ascensos y asignaciones dentro de los cargos militares.

Para militares como Landazábal, las fuerzas militares no pudieron ser ajenas a los procesos de simpatías y lealtades a los gobiernos de turno. Toda vez que los procesos de selección se veían afectados por los intereses de los partidos en el poder. “Fue así como el

partido liberal en su debida oportunidad diezmó de las filas militares a todos aquellos que tuvieran origen en familias conservadoras o mostraran simpatías por el partido opuesto. El partido conservador a su turno por los años 50 realizó una de las purgas políticas más desastrosas en el seno del instrumento armado.” (Landazabal, 1997, pág. 73) En ese sentido, los preceptos de no participación política de los militares profesionales fueron desdibujados en doble vía. Los gobiernos de turno hacían las modificaciones administrativas y organizativas que les produjeran más confianza, mientras que los militares no eran ajenos a las afinidades políticas y buscaban apoyar las posturas más similares a sus propios intereses personales, aunque difícilmente se podrían constituir en expresiones de interés institucional. Este aspecto será desarrollado en el capítulo siguiente.

El gobierno colombiano siguió formalmente ahondando en la cooperación con los Estados Unidos. Para fines de 1946 se renueva el acuerdo para la Misión Naval estadounidense en Colombia, con la finalidad de fortalecer las capacidades de la armada nacional. Así mismo, se procedió a organizar los pagos de las deudas contraídas por las compras de armas y equipamiento militar que se habían dado en el marco del convenio de préstamo y arriendo. Para 1949 se contaba con dos misiones separadas, una para el entrenamiento del ejército y otra orientada a las operaciones aéreas. Estos convenios permitieron la continuidad del fortalecimiento y profesionalización militar, pero progresivamente fueron fortaleciendo el nexo doctrinario, armamentístico y de entrenamiento a las prioridades establecidas por los Estados Unidos. En ese sentido estos convenios incluían la cláusula de que mientras estos convenios estuvieran vigentes, Colombia no podría contratar otras misiones extranjeras o servicios de otros gobiernos en relación con las actividades del ejército, a no ser que estos servicios fueran aprobados previamente por el gobierno de los Estados Unidos. (Prieto Ruiz, 2013, pág. 44)

El contexto internacional tuvo entonces efectos importantes para las fuerzas militares colombianas. El final de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra fría favorecieron las

mejoras en las instituciones militares colombianas. Para 1944 el número de personal creció a 10.000 y en un lapso de tres años las fuerzas crecieron un 50%, para 1947 llegó a 15.000 miembros. Se impulsó la cooperación técnica militar, en particular con los Estados Unidos. En 1949, las fuerzas armadas se duplicaron en tamaño a aproximadamente 20.000 miembros. (Leal Buitrago, 1970) No obstante, el crecimiento de las fuerzas militares en este periodo no fue guiado por consideraciones de riesgo internacional, sino por el contrario había estado relacionado con el aumento de la violencia interna. En ese sentido, la ampliación del ejército colombiano en este período fue en parte en respuesta a un aumento de la violencia política a nivel interno. En este marco se dan dos de los procesos contemporáneos más importantes para la interacción y profesionalización de las fuerzas militares colombianas; el inicio del proceso conocido como la Violencia y la guerra de Corea.

2.6.1. Del asesinato de Gaitán, la Violencia y la policía política: los militares y la seguridad interna

Las disputas de los partidos políticos habían moldeado el devenir histórico de Colombia. Como lo expresa Braun: “En la guerra y en la paz, los partidos vinculaban regiones enteras, pueblos y aldeas a sus amplias y multinivel redes clientelistas de larga distancia, atrayendo a colombianos de todos los ámbitos de la vida. Más que la ideología, la vida y el sustento de las personas estaban en juego. En la guerra, el bando victorioso encontraba protección, y en tiempos de paz, pequeñas y grandes posiciones políticas locales, instalaciones de crédito e incluso tierras podían llegar a quienes vivían en áreas defendidas por su partido.” (Braun, 1985, pág. 14) Es decir, los partidos permeaban las diversas actividades sociales, las relaciones familiares, vecinales. Eran el sustento de la organización no sólo política, pero también social del país. Esto llevaba a que en momentos de polarización los conflictos fueran intensos, violentos, y que desde el sistema político se excluyera o incluyera a los actores políticos, dependiendo de cómo estuvieran las relaciones. Las guerras civiles fueron uno de los elementos

primarios de estas identidades, pero adquirirían un matiz mucho más profundo en las décadas de 1940 y 1950, con un conflicto de proporciones muy grandes que no sólo causó múltiples muertes a lo largo y ancho del país; sino que institucionalmente desdibujó el rol de la policía y llevó al ejército a dedicarse casi que de forma exclusiva a los asuntos internos.

Las relaciones entre las fuerzas militares y de policía fueron intrincadas y complejas durante estos primeros años de profesionalización. En 1943 el Ministro Darío Echandía equiparaba a la policía con el ejército, manifestando que “la policía es un cuerpo armado como el Ejército”, mientras que la respuesta del General Torres Durán por entonces el director de la policía indicó que *la policía no debe ser “otro” ejército dentro de la nación... la militarización de la policía es la causa de los desórdenes y fenómenos de indisciplina de que ha dado cuenta la prensa.*” (Pineda, 1950, pág. 256) Pero curiosamente, muchos de los directores de la policía eran militares, y muchos de los policías resentían la estrecha relación con los militares. Con la formación de la policía en 1891 hasta el año 1965, la dirección de la policía estuvo a cargo de militares que representaban más de 50 años de dirección militar, por intermedio de 32. Por lo que durante buena parte del siglo veinte, se buscó la eliminación de las ideas de régimen y disciplina militar, con la idea de darle un matiz más civil. (Ruiz Vásquez, 2008)

La policía fue históricamente ligada a procesos de represión a las comunidades de partidos opuestos al del gobierno; de ahí que los gobiernos liberales como el de Olaya, Santos y López buscaran promover la incorporación de jóvenes liberales en la policía. Proceso criticado por el conservatismo, que ya desde la oposición empezó a considerar que *hay unanimidad en el concepto de que el partido sufre inicua opresión y de que es la policía el instrumento de esa opresión*’. (Atehortua C & Vélez, 1994, págs. 38-39) Cuando el conservatismo retoma el poder, en 1946, se hace el proceso contrario, buscar incorporar conservadores dentro de la policía, y desconfiar mucho de los cuadros liberales, y se percibía que *el Gobierno no tenía en la policía un leal instrumento de seguridad para el mantenimiento del orden*’. (Guzmán, Fals Borda, & Umaña

Luna, 1962) Por lo cual se dio un proceso de politización de la policía, que sería conocido popularmente como la *popol*, casi una fuerza paramilitar al servicio del partido conservador. (Pizarro León Gómez, 1987, pág. 10).

Estos elementos serían importantes, no solo para entender que el proceso de involucrar lo político en instituciones de este tipo fue una práctica de los dos partidos, sino que también se buscó crear tensiones entre los dos cuerpos, para dividir sus lealtades. Por ejemplo, durante el gobierno de López Pumarejo Laureano Gómez les decía a los militares que el fortalecimiento de la policía, con la llegada de una nueva misión chilena, obedecía al deseo del gobierno de crear un contrabalanceo al ejército, crear un nuevo ministerio, y de esa forma debilitarlos. Dado que históricamente el ejército había sido usado en tareas de mantenimiento del orden interno, el fortalecer la policía supondría que les quedarían las tareas menores como los programas de colonización y el desarrollo de obras públicas. (Abel C. , 1987, pág. 235) Así mismo se pensaba que fortalecer la policía implicaría recursos y que estos serían producto de recortar el personal de las fuerzas militares. (Abel C. , 1987, pág. 240) y que además el favorecer el desarrollo de la policía iba en detrimento del prestigio institucional del ejército. (Atehortua C & Vélez, 1994, págs. 148-152)

Esta relación sería más problemática a partir del estallido social posterior al asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, jefe único del partido liberal, el 9 de abril de 1948. Este líder había logrado construir una identidad muy fuerte con el pueblo, incluso más allá del molde de su propio partido. Hablaba de la distinción que se había configurado históricamente entre el país político y el país nacional, lo que había llevado a las élites tradicionales a separarse de la ciudadanía, corrompiéndose y maltratando al pueblo. (Braun, 1985) Para entonces ya la violencia política era un tema de relevancia nacional. Los conservadores habían empezado a infringir violencia en las regiones en contra de los liberales, con fenómenos como el saqueo, pillaje, desplazamiento, confinamiento, violencia y asesinato.

Pero con el asesinato de Gaitán esta violencia llegaría a Bogotá. Los seguidores de Gaitán se desplazaron hacia el palacio presidencial, las arengas “al palacio”, “a que expliquen” fueron las más frecuentes, para algunos esto hacía prever un levantamiento con el fin de tomarse el poder, sin embargo, ninguna de estas acciones se ejecutó con el propósito de una interrupción del gobierno, pues carecieron de coordinación, sistematización y liderazgos unificados. El pueblo que había sido protagonista de la narrativa política gaitanista, se hizo visible en la ciudad, manifestando su furia por el asesinato de quien los representaba. La violencia se exacerbó en las calles y en particular, por considerarlas fuerzas del conservatismo las agresiones se concentraron en contra de la policía. Mientras que sectores liberales de la policía se rebelaron y se unieron armados a los desórdenes. En tres días de confrontación se produjeron más de 3 mil muertos, la destrucción de importante infraestructura de la ciudad. (Alape, 2000) Pero las manifestaciones y confrontaciones se expandieron en municipios de Valle, Caldas, Antioquia, Tolima y Boyacá, aumentando la intensidad y polarización que ya existía en estas comunidades. (Uribe, 1990)

La policía desconfiaba de las posibles acciones de los militares, y sale a la calle a perseguir a los liberales acusados de incitar los desmanes; los militares a su vez fueron enviados a las calles a controlar las revueltas, en las regiones los conservadores armaban a sus seguidores en fuerzas de policía cívica para defenderse. (Sánchez, 1984) Los militares en la calle se enfrentan a policías y ciudadanos. Ospina es reprochado por la respuesta militar en las calles: “oiga las ametralladoras del ejército.

¡Esto es una masacre horrible! Vaticina la caída del gobierno. Ospina le responde que el ejército está cumpliendo el deber elemental de defender la Constitución.” (Alape, 1989)

Desde esa fecha el proceso de la violencia en Colombia siguió imbatible y se expandió por diferentes municipios y regiones del país. Una de las medidas posteriores al Bogotazo fue reemplazar a los sectores liberales de la policía y reclutar nuevos miembros, pero de orígenes

conservadores. Buena parte de las nuevas incorporaciones provinieron del distrito de Chulavo, en Boyacá. De ahí nació el grupo chulavitas o policías radicales que a través de extorsión, violaciones y asesinatos presionó en esas regiones a los miembros del partido liberal. También se permitió la incorporación de oficiales y suboficiales exmilitares a las fuerzas de policía.

De la misma manera que algunos años antes los oficiales de los cuerpos de policía deliraban por ser militares, ahora ciertos capitanes y mayores del ejército, deliran por ser funcionarios de policía ... Son falsos militares los que buscan sobresalir en campos ajenos a su actividad, los que se dejan seducir y embaucar con honores que no se otorgan al mérito militar, los que andan detrás de los políticos y actúan para ellos y por ellos, los que prefieren la vida muelle y fácil no importa que para lograrla tengan que apelar constantemente a la intriga y a la adulación. (Pineda, 1950, pág. 250)

Los militares asumen el control del orden público en las zonas de mayor violencia, llamadas zonas rojas, la policía fue controlada por militares, así mismo las labores de inteligencia, o rama de detectivismo e la policía estaba liderada por el general del ejército Delfín Torres, en los años más cruentos de la violencia política. (Ruiz Vásquez, 2008)

Se acuerda un pacto de caballeros entre el presidente Ospina Pérez por el conservatismo y por el líder liberal Daría Echandía con el fin de frenar la confrontación en Bogotá. En las regiones la lucha se había replicado, pero no se sentían parte de la negociación de los liderazgos en la capital.

Realmente el liberalismo aceptó los acuerdos para hacer un gobierno de transición, eso desactivó todo el movimiento y los

partidarios en las regiones lo acogieron porque quedaban solos y no podían seguir con juntas revolucionarias en un país que ya estaba en otro camino; la misma dirección dio la razón a la fórmula de solucionar el problema, no a través de la toma del poder sino de su repartición y mediante la búsqueda de una forma más amable de superar la endémica lucha entre liberales y conservadores. (Instituto de Estudios Urbanos, 2022)

El pueblo estaba luchando contra el ejército. De acuerdo con Wilde, los partidos tradicionales en Colombia terminaron por configurar las dinámicas del país de acuerdo con sus propios intereses. Las luchas del siglo XIX se resumió en una serie de luchas entre ejércitos irregulares pero con afiliación partidista, es decir, los conflictos electorales devinieron en conflictos violentos. (Wilde, 1982) Finalmente, los conservadores proclaman a Laureano Gómez un año después del Bogotazo, en una ceremonia destinada a destacar el rol de las fuerzas militares en la contención de los desmanes y violencia; curiosamente Laureano Gómez hablaba de su intención de retorno a la búsqueda de la presidencia así: “como soldado actuaré en la próxima lucha” (El Siglo, 1949) Su elección en 1950 terminaría radicalizando más las posiciones políticas, que con los liderazgos escogidos intensificarían la violencia, para convertirla en la Violencia con V mayúscula, como lo identifica la historiografía colombiana. La que entre 1948 y 1953 la violencia política produjo más de 144 mil muertos. (Ruiz Vásquez, 2004)

Así mismo, otros factores externos fortalecieron la doctrina anticomunista en el gobierno y las fuerzas militares: la mayor interacción en temas de seguridad y defensa con los Estados Unidos y la vinculación de Colombia con dos conflictos externos, Corea y el Suez. La situación interna se deteriora progresivamente, como lo describe Uribe:

Para mediados del año 1953 el país se encontraba en una situación caótica. El partido conservador dividido en tres grupos, los jefes liberales

en el exilio y la población rural enfrascada en una guerra de exterminio bipartidista. Amplios sectores sociales veían en los militares la posibilidad de atajar el baño de sangre. Para ese entonces el Ejército era símbolo de neutralidad, en contraposición al extremo dogmatismo y compromiso político de la policía. (Uribe, 1990, pág. 62)

Las fuerzas militares, en particular el ejército va reiterando su rol en el marco de la preservación del orden público. En el siguiente capítulo se analizará este elemento como propiciador de un gobierno de origen militar, pero también como una de las características de la identidad institucional, al fortalecer el anticomunismo.

De ahí que la participación en la guerra de Corea no sólo fue una demostración de respaldo a los Estados Unidos en el marco de la guerra fría, sino que tuvo un marcado elemento de política interna. Esta participación internacional daría un incentivo adicional al proceso de fortalecimiento de las fuerzas militares, que para el año 1956 lograron llegar a los 32.000 miembros, un número récord en su evolución histórica.

2.6.2. La guerra de Corea: el Batallón Colombia, el fortalecimiento de la cooperación militar estadounidense y el anticomunismo

La guerra en la península de Corea se enmarca en la dinámica de confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la guerra fría. Tras la segunda guerra mundial se había dividido el territorio asignando esferas de influencia a cada una de las potencias. Sin embargo, cuando en 1950 el norte traspasa la frontera establecida, Estados Unidos lidera una coalición multilateral autorizada por las Naciones Unidas, para defender la integridad de Corea del Sur. Son 16 países los que se unen, compuesta por fuerzas de países industrializados, pero

también participaban pequeños miembros como Colombia.³⁰ Las razones por las que el país participó de un escenario de guerra externo, justo cuando el conflicto interno se encontraba agudizado y se contaba con limitadas capacidades militares es aún un tema de discusión académica. Sin duda fue una decisión que combinó múltiples consideraciones que van desde fortalecer la visión anticomunista del país, el acercamiento a los Estados Unidos, la búsqueda de cooperación militar y reforma del sector; hasta las consideraciones que con esto se podía desactivar un sector de las fuerzas militares que resultaba incómodo para el gobierno.

El presidente Mariano Ospina Pérez, rechazó las agresiones a Corea e hizo público a nombre de Colombia el deseo de colaborar con los Estados Unidos y con el cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la Organización de Estados Americanos OEA, el delegado colombiano, Alberto Lleras Camargo, llama a la unidad hemisférica y a mostrar la solidaridad internacional. (Skladowska, 2007) Para Estados Unidos era estratégico tener participación latinoamericana en su propósito y para el gobierno colombiano en el marco de la lucha anticomunista también resultaba estratégico fortalecer las relaciones con Estados Unidos. (Atehortúa, 2008) Sin embargo, otros factores fueron importantes para la participación.

Por un lado, hay un cambio de gobierno en Colombia, que radicaliza más el anticomunismo del gobierno. Con la llegada de Laureano Gómez, se incorpora este discurso anticomunista y el rol fundamental que los Estados Unidos desempeñaba en el marco de esta lucha. Se refería explícitamente a este país como el defensor de la dignidad de los hombres, la guerra era un heroico esfuerzo para salvar la civilización, la soberanía, la libertad y la independencia del pueblo en contraste con el comunismo cuyo propósito era destruir todo lo que le resultaba valioso. (Meléndez Camargo, 2015)

³⁰ Los otros países que participaron de esta coalición fueron; Australia, Bélgica, Luxemburgo, Canadá, Etiopía, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Filipinas, Sudáfrica, Dinamarca, India, Suecia, Tailandia y Turquía.

Para noviembre, el Embajador Colombiano en Washington envía una carta formal ofreciendo al secretario de Estado de los Estados Unidos, el ofrecimiento de esta ayuda:

El gobierno de Colombia coloca a disposición del Comando Unido un batallón de infantería, compuesto de aproximadamente 1.080 efectivos bien entrenados, sin apoyo de artillería, componente de las fuerzas regulares. Dicho batallón en la actualidad está equipado con una variedad irregular de armamento de infantería europeo y estadounidense. Sería necesario, entonces, que, antes de su partida hacia Corea, fuera dotado de las armas de la infantería de los Estados Unidos y entrenado en su uso. El gobierno de Colombia reconoce que contraerá la obligación de reembolsar al gobierno de los Estados Unidos el valor del entrenamiento, el apoyo logístico y cualquier otra prestación que el batallón deba recibir. (Zuleta Angel, 1950)

Este ofrecimiento no fue exento de polémica en el país. Por un lado, la propuesta se hizo sin consultar al congreso, que se encontraba cerrado, por lo cual se tomaba una decisión que involucraría al país en una guerra internacional sin el proceso requerido. Por otro lado, planear una participación de este alcance supondría no sólo mover recursos humanos y logísticos que se requerían para el control del orden público en lo más álgido de la violencia partidista, sino que también supondría el aumento de la deuda con los Estados Unidos para la mejora del equipamiento. Si bien había sectores políticos no conformes con esta idea, una parte del partido liberal encontraba alineación al presentarse esta lucha como una lucha por la democracia) (León Cabrera, 2023A) Y para los conservadores, la lógica anticomunista le permitía atacar al liberalismo, a los movimientos que se levantaban en el país. Esta posición se podría resumir así:

Es más, durante el gobierno de Gómez-Urdaneta el imaginario anticomunista alcanzó un matiz particular, claramente antiliberal que separará el nosotros, es decir colombianos, católicos, y conservadores, del perverso ellos, los comunistas, los bandoleros, los ateos y además liberales. En este contexto la concordancia discursiva entre los dos argumentos aparentemente

heterogéneos, el anticomunismo y el antiliberalismo fue convertida en un poderoso organizador del ideario patrio. (Skladowska, 2007, págs. 65-66)

En ese contexto de alta polarización política expresada en violencia regional, y a pesar de que los asuntos internos eran suficientes para las fuerzas militares, el gobierno decidió enviar a la coalición multilateral a la fragata Almirante Padilla y después, también envió un batallón de infantería para operaciones terrestres. (Valencia Tovar & Sandoval Franky, 2001) La selección de los miembros que harían parte del batallón desplegado en Corea fue también un escenario no libre de polémica. Se consideraba que las fuerzas no tenían la preparación suficiente para este tipo de actividad, que supondría trabajo con otros ejércitos, salvar la distancia, la diferencia climática, la barrera de los idiomas, así como incrementar en un muy corto tiempo la calidad de su equipamiento.

Para algunos, la selección de los miembros que lideraron esta misión tuvo un matiz político. Es decir, se identificaron militares considerados de orígenes liberales que resultaban o podían resultar de alguna manera incómodos o inconvenientes para el gobierno. No obstante, historiadores como Bushnell indican que no habría evidencias explícitas de este criterio de asignación político, mientras que por el contrario resultaría complicado generar un espacio en el cual los militares “rebeldes” pudiesen demostrar un alto desempeño y regresar al país en mejores condiciones de visibilidad y logro; lo que podría significar un riesgo para la imagen presidencial al enaltecer a unos militares. (Bushnell, 1996, pág. 289) Algunos de los relatos de veteranos de dicha guerra indican que fueron “voluntarios de a dedo”, como lo manifestó Álvaro Valencia Tovar, o como producto del azar como lo indicó en su momento Alejandro Martínez Roa, quien dijo haber sido seleccionado por un compañero suyo, que con ojos vendados debía señalar quienes entrarían a conformar parte de este grupo. (Rodríguez Hernandez, 2004)

Otra consideración política fue que durante el mismo periodo Colombia estaba negociando acuerdos comerciales con los Estados Unidos, que buscaba promover la inversión

extranjera en el país, la aplicación en el comercio exterior de la cláusula de la nación más favorecida, la libertad de importación y reexportación de capitales entre otras condiciones para promover acuerdos económicos entre los dos países. (Prieto Ruiz, 2013) Estas medidas fueron bien recibidas tanto por liberales como por conservadores, por promover el crecimiento económico y la llegada de capital para el desarrollo. La participación en la guerra permitió también incrementar su participación en los recursos de cooperación militar que Estados Unidos destinaba para la región, siendo el tercer receptor tras Brasil y Chile.

En el marco de esta movilización se buscó articular el discurso del porqué las tropas colombianas eran valiosas en un escenario de conflicto internacional. Esto se logró orientando el discurso de una lucha común, una defensa de Corea finalmente era una defensa del catolicismo y la prevención de la expansión de un mal mayor. Por ejemplo, un fragmento del discurso del capellán de las Fuerzas Armadas, coronel Pedro Pablo Galindo indicaba:

Vais a la tierra extraña, pero vais a defender lo nuestro, nuestros hogares, nuestra religión, todo lo que nos es querido; porque si viene una guerra, como la que se está librando, no se extenderá a un solo jirón de tierra sino que cubrirá el universo; nuestra avanzada, sois vosotros, vuestros pechos son las murallas donde se estrellarán los enemigos de Colombia y de los ideales que ella defiende. (Puyana García, 1993, págs. 72-73)

En dicho contexto parten hacia Corea tanto los miembros de la armada como del ejército colombiano. El buque de la armada colombiana fue preparado y adecuado en San Diego Estados Unidos para luego partir hacia la base de Sasebo en Japón, desde donde fue asignada a patrullar la costa de Corea, allí realizó labores de vigilancia y patrullaje y dado que la mayor parte de la confrontación fue terrestre la historiografía ahondaría más en el rol desplegado por el Batallón Colombia. Este era un grupo comparativamente pequeño, con solo 1.006 efectivos, que fueron

incorporados como parte del VIII ejército de los Estados Unidos. Para el mes octubre de 1951, el batallón había tenido su primer gran enfrentamiento, el de Kumsong. Para diciembre de 1951 entre Estados Unidos y Colombia se estableció un acuerdo informal y considerado secreto, en el que en caso de que se presentara una amenaza por parte de la Unión Soviética a la zona del Canal de Panamá o el Caribe colombiano se permitiría que los Estados Unidos comandara las operaciones navales y aéreas, entendiendo que esta cooperación implicaba el establecimiento de una defensa común. (Atehortúa Cruz A. , 2011) Otros enfrentamientos destacados del batallón fueron Cerro 400 en junio de 1952, Cerro 180 u Operación Bárbula el 10 de marzo de 1953 y Old Baldy el 23 marzo de 1953.

En el lapso de la participación colombiana en Corea “pasaron por la unidad militar 4,314 miembros del ejército, en términos militares el equivalente a cuatro batallones” (Rodríguez Hernandez, 2004, pág. 107) Un número significativo de oficiales y soldados que impactarían sustancialmente el quehacer militar en Colombia. De acuerdo con Malcolm Deas los veteranos de la Guerra de Corea formaron el núcleo de una nueva clase de oficiales de élite, e inspirados por lo que experimentaron en el extranjero, estos oficiales, incluyendo héroes famosos como Alberto Ruiz Nova y Álvaro Valencia Tovar, empujaron al gobierno colombiano a financiar reformas militares adicionales.³¹ (Deas, 2017) Esta modernización también respondía a la necesidad interna de mejorar las capacidades de respuesta de las fuerzas militares ante la creciente dinamización del conflicto interno y la violencia de las guerrillas liberales que se hacían más presentes en las zonas rurales. Para Melo, Colombia aprovechó también esta coyuntura

³¹ Atehortúa indica que de conformidad con un listado publicada en una revista institucional del Ejército en 1967 con los nombres de los veteranos del Batallón Colombia, se puede evidenciar que después de su participación en la guerra y hasta el periodo de 1972, algunos de sus veteranos lograron ser “ uno fue ministro de defensa, otro fue comandante del Ejército, dos lo fueron de la Marina, dos llegaron a ser jefes del Estado Mayor Conjunto, diecisiete comandantes de Brigada, dos fueron directores de la Escuela Militar y uno de la Escuela Naval” (Atehortua, 2011)

para lograr aumentar la visibilidad del país en el escenario internacional, y directamente fortalecer la cooperación económica y militar con Estados Unidos, lo que ayudaría al gobierno colombiano, que se enfrentaba a crecientes problemas en su país con el estallido de la violencia de la guerrilla de izquierda. (Melo, 2017, pág. 219)

Una de las conclusiones del análisis que hace Skladowska al revisar el cubrimiento de la guerra por parte de la prensa (por entonces explícitamente alineada con uno u otro de los partidos), es que:

La participación de Colombia en el conflicto coreano representaba intereses compartidos y tácitamente avalados por ambos grupos políticos. La única diferencia que se puede percibir radica en la terminología que utilizan. Los periódicos liberales para hablar de la Guerra de Corea raras veces recurren al término anticomunismo. Lo reemplazan generalmente por alguna equivalencia: los rojos, los chinos, los soviéticos, las hordas, etc. Y mientras los periódicos conservadores nombran la participación en Corea como una “cruzada anticomunista bajo la bandera de Naciones Unidas”, los diarios liberales la denominan como “una guerra por la libertad y la justicia”. (Skladowska, 2007, pág. 77)

La participación en la Guerra de Corea permitió también el renovar el equipamiento militar, el alinearse a los estándares de los Estados Unidos. Esto significaba a su vez un beneficio para dicho país al asegurar un nuevo mercado para el material de defensa y para el entrenamiento. (Atehortua, 2011). Los miembros del batallón colombiano compartieron además sus conocimientos en las escuelas militares, lo que llevó a la renovación de la doctrina de las fuerzas armadas. Si bien muchos de los cambios se adoptaron en el ejército, Ordoñez evidencia que esta experiencia internacional fue de gran beneficio también para la Escuela Naval, la Marina adquirió nuevas unidades, se fortaleció el entrenamiento en el exterior en

particular con los Estados Unidos. (Ordoñez Rubio, 2015, pág. 46) Para Gina León este proceso permitió también fortalecer en el discurso militar la narrativa de que se habían formado “héroes de guerra que, enfrentando un enemigo inmoral y sin ideas, defendieron la democracia al ser parte en ese momento como ningún otro país latinoamericano.” (León Cabrera, 2023B, pág. 76) Se buscaba entonces reiterar una vez más la excepcionalidad y el contraste regional de las fuerzas militares colombianas, aumentar su prestigio y en cierto sentido, alardear de una relación preferencial con los Estados Unidos.

Así mismo, muchos de los oficiales veteranos de Corea fueron desplegados a su regreso a las zonas de operaciones contra guerrilleras; en particular hacia los llanos orientales y el departamento del Vichada. (Schroeder , 2009) El tipo de enfrentamiento que habían desarrollado en Corea, las labores de inteligencia y los lineamientos para el funcionamiento logístico fueron mejorados a través de esta experiencia, las mejoras técnicas en comunicaciones también serían implementadas a su regreso al país. (Meléndez Camargo, 2015) La estructura del ejército también adaptó elementos aprendidos durante esta guerra. La creación de la Escuela de Lanceros, para la formación en combate irregular, aprendido de los Rangers del ejército de los Estados Unidos, con la subsecuente organización de la infantería en unidades flexibles y pequeñas. La organización del primer batallón de Policía militar, para el control de manifestaciones públicas y control de masas y motines; la creación del primer batallón antiaéreo de armas automáticas. Estos cambios doctrinales, sumados a la transformación tecnológica y de entrenamiento fue progresivamente marcando un alejamiento de las referencias europeas y la consolidación de la interacción con el modelo estadounidense (Atehortua, 2011)

Armando Borrero resume la interacción entre política y militares en este periodo histórico así:

Hay que recordar que en 1944 se rompió la obediencia del Ejército al gobierno con el golpe de Pasto, lo que agrietó su sujeción plena al control civil. Poco después, en 1948, los militares tuvieron que salir de los cuarteles y así han seguido hasta ahora.

Primero fue la politización partidista alrededor de los partidos tradicionales. Esa politización liberal-conservadora fue superada en los años 1950, y dos situaciones especiales marcaron este cambio: la participación de Colombia en la Guerra de Corea y el gobierno del general Rojas Pinilla.

La primera puso a los militares en contacto con la mentalidad de la Guerra Fría, polarizadora y maniquea. Se les dibujó entonces un enemigo claro: el comunismo. La segunda, los puso por encima (¿o a un lado?) de los partidos tradicionales.

La politización fue intensa por el anticomunismo cerrero que se vivía en América, pues aquí no fue posible integrar a los partidos comunistas en la democracia parlamentaria, como se logró en buena parte de la Europa occidental. (Borrero, 2015)

En esa dirección, si bien las fuerzas militares colombianas, en particular el ejército ha sido poco proclives a la búsqueda del poder de forma directa, esto no quiere decir que no hayan sido fuerzas donde la política haya sido marginal. Por el contrario, la expresión teórica de que a mayor profesionalismo de las fuerzas militares menor politización, parece ser contrario a la experiencia colombiana. Las características desarrolladas desde la formación del ejército, primero como ejército libertador y su evolución hacia la construcción de un ejército de orden nacional, fue producto de una serie de contingencias y devenires políticos. Si bien, otros países de la región reivindican al ejército como la primera institución que dio forma al Estado moderno y lo hizo viable, en el caso colombiano este papel es abrogado a los partidos políticos. Fueron estas estructuras las que dieron orden a los desarrollos políticos, sociales y económicos en la construcción del estado nacional. De ahí que sus luchas y contradicciones internas dieran el marco para el desarrollo de las otras instituciones. En particular, el diseño, tamaño, propósitos y las actividades encomendadas a las fuerzas militares dependieron de los objetivos y prioridades del gobierno de turno, así como de su lectura de los acontecimientos del sistema internacional.

Conclusiones

En este capítulo buscamos establecer las condiciones en las que se configuraron las fuerzas armadas colombianas. Nos preguntábamos sobre las características esenciales de las estructuras militares y se buscó establecer y conocer estos rasgos a través de su construcción histórica. El proceso de independencia dio lugar a la conjunción de los liderazgos militares con liderazgos políticos. Era difícil marcar una división entre la esfera política de la militar en los inicios de la configuración del estado, la figura del caudillo o del general político, estableció una manera muy precisa de relacionamiento de los líderes nacionales, pues integraban las dos virtudes, la experiencia práctica de la guerra y la influencia política.

De estas grandes figuras surgieron dos corrientes que progresivamente se mostraron antagónicas, Santander y Bolívar, forjando así también los partidos políticos y una animadversión o desconfianza muy clara de los políticos neogranadinos sobre la búsqueda de influencia de los militares. Esta desconfianza se tradujo no sólo en contrastes regionales, Nueva Granada en contraposición de Venezuela, sino que se reflejó en el deseo de los políticos de sostener estructuras militares pequeñas, débiles, que no representaran un mayor desafío a su autoridad. Esta debilidad de las fuerzas militares centrales se agudizó por la ausencia de construir en paralelo un monopolio de la fuerza.

Por el contrario, las fuerzas militares nacieron en medio de una gran fragmentación del uso de la violencia y coexistieron, es más se disputaron en muchas ocasiones, contra milicias regionales, que respondían a autoridades locales e intereses económicos y territoriales. Esta característica hace pensar en cómo ha evolucionado esa disputa o contienda en las fases históricas subsiguientes. Pese a los esfuerzos en profesionalización, ampliación, estructuración, las fuerzas militares colombianas no han podido ejercer el monopolio de la fuerza, (no entraremos a la discusión de legítimo monopolio), sino que siempre han tenido que enfrentarse a organizaciones diferenciadas, estructuradas que tienen control y presencia regional y que les

confrontan directamente. Estudiar las relaciones civiles militares precisa de entender el trasfondo histórico. En tanto que la historia tiene un rol fundamental en la construcción de la identidad nacional. De ahí que era necesario presentar este contexto para la comprensión de las fuerzas militares en el contexto colombiano. Así mismo el entender el contexto social, político y económico puede brindar luces para entender la calidad de la gobernanza democrática y la cultura política del país. (Ali, 2017) Las divisiones sociales, y en el caso de Colombia las divisiones políticas bipartidistas se manifestaron en el grado de cohesión de la sociedad.

Este capítulo también nos permitió cuestionar algunas hipótesis comunes que se repiten rutinariamente en la literatura sobre la excepcionalidad militar colombiana, especialmente la tendencia a enfatizar en un completo alejamiento o separación de lo militar de lo político, y de la política de lo militar. En el caso colombiano la profesionalización no significó el desligar a los militares de lo político, por el contrario, se dieron procesos de modernización, estructuración, de creación de instituciones para la formación militar que son elementos básicos de la configuración de fuerzas armadas profesionales, pero la política se hacía presente en la vida militar. Desde la interacción con la iglesia católica hasta la generación de afinidades políticas expresas de los militares activos, no sólo por nexos familiares o de origen regional, sino por convicciones.

Los presidentes usaron los ascensos, traslados y retiros, como mecanismos de contrabalanceo político. La formación en las escuelas militares estuvo condicionada a disponibilidad y aceptación política, pero también a condiciones de reclutamiento con criterios políticos. La necesidad de hombres en armas para la confrontación bipartidista en las sucesivas guerras civiles generó relaciones nocivas con la comunidad. Por un lado, el sistema inicialmente se basó en conscripciones obligatorias, pero luego se fueron introduciendo excepciones que permitieron concentrar la conscripción en las capas sociales más bajas y en regiones o zonas del

país muy determinadas. De ahí que surgiera un obstáculo adicional a la profesionalización y era las calidades académicas del personal que ingresaba inicialmente a las escuelas de formación.

El proceso de conscripción, o método de reclutamiento es para Schiff uno de los indicadores o de los instrumentos que usan los militares para moldear en la ciudadanía la percepción sobre las funciones de los militares en la dimensión política. (Schiff, 1995) En el caso colombiano, la conscripción en el marco de las guerras civiles generó un efecto de distanciamiento entre la sociedad y las fuerzas militares.

Así mismo, las fuerzas militares durante estos años no se alejaron de los debates políticos, sino que en momentos críticos de la historia nacional evidenciaron una afinidad explícita a uno u otro partido. Sin embargo, el país no mostró una tradición de que sus militares ejecutaran golpes de estado propiamente institucionales, es decir, las manifestaciones de descontento y las breves experiencias militares no constituyeron como tales movimientos institucionales, sino representaciones de intereses particulares de unos segmentos en alianza con los dinamizadores políticos. En el contexto histórico las fuerzas armadas no fueron ajenas a los debates internacionales más importantes, como las guerras mundiales, la reconfiguración de los escenarios de cooperación y la lucha anticomunista. A la pregunta sobre cuáles han sido los puntos de inflexión históricos que hayan determinado los cambios más visibles en las fuerzas militares, se haya presentado los principales escenarios de confrontación como elementos de avance en la concepción, rol, equipamiento y visibilidad de las fuerzas militares.

De ahí que la guerra de los mil días se considere la precursora de los procesos de profesionalización militar y el escenario inicial para el avance de las escuelas militares y misiones extranjeras. Mientras que dos movimientos internacionales mostraron las serias limitaciones de las fuerzas ante escenarios de defensa externa, dejaron lecciones aprendidas para el mejoramiento de la capacidad de las fuerzas militares. La pérdida de Panamá y el conflicto amazónico con el Perú demostraron la impotencia y limitación de las fuerzas, históricamente

diseñadas para atender conflictos internos. Estas sirvieron para avanzar en las adquisiciones y fortalecimiento, modernizar y profesionalizar.

Los cambios del entorno de seguridad internacional también influyen la configuración de las relaciones civiles militares. Por ejemplo, Lasswell plantea que, a mayor grado de amenaza externa, mayor la posibilidad de que las relaciones entre civiles y militares tome un matiz de estado guarnición (Lasswell 1941). Mientras que para Desch una fuerte amenaza externa y un bajo nivel de amenazas en la esfera interna permite generar relaciones civiles militares estables. (Desch, 2001)

No obstante, las fuerzas han sido y siguen estableciendo el orden y la seguridad internos como su prioridad. Esto sería reforzado con el proceso de violencia política de las décadas del cuarenta y el cincuenta; y terminado de fortalecer con el proceso de lucha anticomunista propio de los escenarios de la guerra fría, como la participación en la guerra de Corea y el progresivo acercamiento militar a los Estados Unidos. Esta sección buscó explorar algunos aspectos que han moldeado el comportamiento de las fuerzas militares, en particular su interacción con los liderazgos civiles, tema que desarrollaremos en el siguiente capítulo, pero que parte de la configuración de evidenciar que en materia de seguridad y defensa se ha privilegiado las decisiones presidenciales, con una participación marginal del congreso, que en muchos de estos temas las afinidades y percepciones personales han moldeado la interacción. Así mismo, que históricamente las fuerzas militares han acatado lo que el gobierno de turno ha establecido como agenda.

Capítulo 3

Relaciones civiles militares en Colombia: Del gobierno de Rojas, los ruidos de sables y las expresiones de militares ante la paz y el conflicto

Colombia se ha establecido como un país latinoamericano excepcional en cuanto a las interrupciones democráticas. Pese a los altos niveles de violencia, el aumento de las dinámicas de conflicto y la tensión social, el país logró mantener elecciones de forma periódica, con más de un partido en competencia, con separación de poderes y sin golpes de Estado. Es decir, siguiendo a Rouquié la situación de inestabilidad política y de conflicto de alta intensidad (real o potencial) no explicaría por sí sola la intervención militar, por lo que deben confluír otras variables que son características de las fuerzas militares y están ligadas a la autopercepción, sus motivaciones y sus orientaciones. (Duque Daza, 2020) Mientras Atehortúa resume claramente “la visión del Ejército como instrumento de sectores o clases sociales que lo utilizan para imponer sus propios intereses ha tenido expositores diversos en las ciencias sociales”.

Samuel Huntington, John Johnson y José Nun, por ejemplo, coinciden al señalar que los golpes militares de la primera mitad del siglo XX en algunos países de América Latina tuvieron como protagonistas a las clases medias que accedieron al poder a través de los uniformados y desplazaron a las oligarquías tradicionales. Otros autores han observado ciertas acciones golpistas como recurso de las élites tradicionales para superar las amenazas de sectores emergentes, o como producto de nuevos agentes oligárquicos para conquistar el poder político.” (Atehortúa Cruz A. L., 2009, pág. 205)

De ahí que la experiencia comparada haga de Colombia, y en alguna medida de Venezuela, una especie de países excepcionales en cuanto a la intervención militar. En el caso colombiano se da una particular intervención militar en el año 1953 que termina en un pacto de transición bipartidista, en lo que se conocería como el Frente Nacional, en el año 1958. Desde

entonces se buscó configurar un esquema de interacción que permitiera mantener a los militares fuera del ejercicio del gobierno.

Este proceso se fundamentó en el establecimiento de un pacto de competencias y de respeto recíproco entre los líderes políticos y los militares, que generó en el ideario tanto político como militar la idea de dos espacios diferenciados, el de la política y el de lo militar. Mientras que en el país la situación de seguridad llevaba al fortalecimiento de las guerrillas, la consecuente aparición del paramilitarismo y a la consolidación del narcotráfico. Este deterioro de la seguridad llevó a una fuerte penetración la lógica anticomunista y a una mayor presencia de los militares en la vida y gestión diaria del país.

Es así que para el estudio de los militares resulta importante abordarlo desde las relaciones civiles militares, a través de la presentación de elementos diferentes pero interconectados, que dan cuenta de la posición de las instituciones militares dentro de la estructura del gobierno, así como del rol que tienen en los temas de política y la sociedad. (Huntington, 1957) O como indicaría Tocqueville, que para analizar a la institución militar, en sí misma, se debe considerar la relación que desarrollan las fuerzas armadas en el régimen político. (Tocqueville, s.f.)

El presente capítulo tendrá como finalidad conocer cómo interactúan las fuerzas militares con las autoridades civiles, en particular en aquellos momentos que han sido reivindicados como base de la excepcionalidad colombiana. Para ello enmarcaremos la configuración de las relaciones civiles militares desde los llamados ruidos de sables, los momentos de inestabilidad militar del siglo XX y la conjunción que posibilitó el gobierno del general Rojas Pinilla, y el proceso de transición hacia la democracia que llevó a la formulación del Pacto del Teatro Patria, y como éste ha sido un dilema para un país en el cual las fuerzas militares desempeñan roles mayoritariamente de seguridad nacional. En segundo lugar, se presentarán algunas consideraciones sobre el impacto de la asignación prioritaria de tareas de seguridad nacional para las fuerzas militares. En ese contexto, se presentará como un punto de

ruptura importante situaciones como la respuesta de las fuerzas militares en la Toma del Palacio de justicia y las funciones desarrolladas en el marco de la figura del estado de sitio. En un tercer segmento, se presentará como los procesos de paz o propuestas de negociación han sido catalizadores de tensiones en la interacción civil militar, de ahí que en los momentos en que los líderes civiles inciden sobre la estrategia de confrontación de las guerrillas a través de propuestas de negociación política se percibe como una intromisión en la esfera militar y se desarrollan de manera más o menos explícitas las tensiones con los lineamientos del gobierno civil.

En esa dirección, buscaremos concluir que, si bien los militares colombianos no han tenido una vocación de intervención e interrupción democrática, han tenido espacios de alta discrecionalidad y participación política a través de su creciente rol en el sistema político, como garantes directos de la seguridad del país. Es decir, la ausencia de golpes militares, no necesariamente se traduce en fuerzas militares totalmente alineadas con el gobierno civil. Por el contrario, la creencia de que para evitar la tentación de intervención directa se requería de separar dos campos, lo político y lo militar, de forma aséptica, condujo a tensiones importantes, y casi permanentes, porque sencillamente esa diferencia no es viable en el marco de un conflicto armado interno, y generaba efectos no deseados como el desconocimiento civil de los temas militares, la alta discrecionalidad y participación militar en temas como manejo del orden público, y las dificultades posteriores para generar procesos de rendición de cuentas.

Las fuerzas militares colombianas no han tenido como alternativa de participación la toma directa del poder, pero han desarrollado mecanismos alternativos para incidir sobre temas relevantes para el país, así como prerrogativas que restaban el interés institucional de una intervención. Como lo menciona Moreno, los militares no recurren a estados excepcionales, ya que los civiles les abrían esa vía. (Moreno Mancera, 2014) En esa dirección, se buscará también presentar este tipo de interacciones civiles-militares en su contexto particular, entendiendo que las interrupciones o los deseos de asumir un rol distinto al establecido por la constitución y las

normas se produce por la conjunción entre deterioro institucional e inestabilidad sociopolítica y la disposición y motivación de las Fuerzas Militares para asumir el poder. En ese sentido no es solo la búsqueda de respuesta a cómo las fuerzas militares han ejercido influencia en los asuntos políticos, sino como los militares han reflejado las realidades sociales. (Atehortúa Cruz A. L., 2005)

3. Las relaciones civiles militares en Colombia en el siglo XX

Las relaciones civiles militares en el caso colombiano se ha considerado una excepcionalidad con respecto a sus contrapartes regionales. Francisco Leal indica “el factor más consistente de integración nacional en Colombia lo constituyó el bipartidismo” (Buitrago, 2016) mientras que el sistema político colombiano presentaba una gran paradoja, una baja presencia de los militares como gobierno, pero una permanente violencia de naturaleza política. Por lo cual la experiencia de las relaciones civiles-militares ha tenido como una de sus características principales la subordinación del poder militar al poder civil; éste se ha demostrado en los pocos golpes de estado y corta duraciones de sus interrupciones democráticas. Rouquié explica este fenómeno a través de las características de las fuerzas militares colombianas: su tradicional debilidad, sumada a su pobreza y la falta de prestigio les ha restado la capacidad para hacerse con el poder político (Rouquié & Suffern, 1997). Asimismo, otro elemento que puede restar el deseo de intervenir es porque el rol que desempeñan en el país les ha dado un poder real en términos de seguridad y defensa y un buen grado de autonomía institucional.

De ahí que se haya pasado de unas fuerzas pequeñas con poca capacidad de tomar el poder, a unas fuerzas que no requieren la toma del poder para ejercer altos niveles de discrecionalidad y de articular sus intereses institucionales en las decisiones políticas. Este proceso se dio en el marco de la transición de fuerzas militares dentro de la lógica bipartidista, a fuerzas militares en el marco de un conflicto armado mucho más complejo. En cierto sentido,

se podría afirmar que la progresiva despolitización de las fuerzas militares reflejaba la despartidización de las disputas. Pero no fue una despolitización completa, sino que por el contrario generó nuevos espacios de intervención a través de la intensificación del uso de las fuerzas militares como fuerzas orientadas a la seguridad interna. Para Borrero lo que debe ocurrir es la a-partidización, es decir la desvinculación de actividades políticas. No como tal apoliticidad, porque lo alejaría de la realidad política.

El asunto se complica cuando los cuerpos militares deben intervenir en el control del orden público. Existe un malentendido cuando se afirma que los militares tienen como misión exclusiva la defensa externa. Desde luego, esta es su función más importante. Pero todo Estado acude a su Fuerza Militar cuando una oposición se transforma en subversión armada y no puede ser sometida por medios policiales y judiciales ordinarios.

En estos casos lo deseable, si no se puede evitar, es una intervención episódica. Pero en Colombia los militares han estado en primera línea desde la ruptura de la normalidad tras los sucesos de 1948. (Borrero, 2015)

En el proceso de combatir la violencia partidista, y posteriormente en el desarrollo de la estrategia contra guerrillera, las fuerzas militares fueron ganando mayor autonomía, que también se ha evidenciado en los diseños institucionales, manejo presupuestal e incluso en la adquisición del equipamiento. (Rouquié, 1984) Para Atehortúa, estos espacios de autonomía no reflejan necesariamente que haya sido motivado por el deseo de los militares de intervenir en las políticas del estado, sino que terminó dándose por la “negligencia de los civiles” que les permitían actuar con el límite de no amenazar el *status quo* del gobierno o las estrategias electorales de los partidos. (Atehortúa, 2011)

Pusane indica que, aunque se considere que las amenazas de la seguridad interna aumentan el rol de los militares en la política, esto no es necesariamente un efecto automático, y que existen experiencias comparables con resultados divergentes en temas de relacionamiento civil militar. De ahí que se deba tener en cuenta elementos como la fortaleza del gobierno, en particular de quien lo preside; la legitimidad del liderazgo civil desde la perspectiva de los militares y el entorno internacional y las presiones que desde allí se den para la democratización (Pusane, 2008) De ahí que países como Colombia puedan tener una alta presencia de lo militar en el manejo de la amenaza interna, pero no así de involucramiento político. Sin embargo, esta consideración no es estática, por el contrario, el control civil de las fuerzas armadas tiene condicionamientos de tiempo y espacio y se dan en el marco de una interacción estratégica entre el gobierno civil y los militares. De los tres elementos claves para el control civil, la fortaleza del gobierno y la legitimidad frente a los militares son las condiciones necesarias, la tercera es una condición de apoyo.

En Colombia una de las formas más frecuentes de interacción entre el político y el militar es el llamamiento a calificar servicios y ser retirados del servicio. El uso discrecional del presidente de su poder como comandante en jefe de las fuerzas militares para tomar decisiones acerca de la carrera profesional de los altos oficiales. Este elemento ha reforzado en el país la noción de subordinación militar a la autoridad civil. O como lo resumiría el General Puyana:

sencillamente se cambia al general, se le releva del mando y siempre quedaran dos o tres jefes más listos para correrse a la derecha y ocupar el vacío que deja el general destituido y no ha pasado nada...y las cosas continúan como la clase política quiere que sea... siempre diligente, atenta y sagaz en la defensa de sus privilegios que no pueden arriesgarse ante la inquietud e inconformidad de las mentes progresistas. (Puyana García, 1979, pág. 45)

En esta sección se resumirán los principales elementos que han configurado las relaciones civiles- militares del país. Primero se presentarán algunos de los momentos de

tensión civil-militar o ruidos de sables, luego se abordará el gobierno militar de Rojas Pinilla y cómo esta experiencia de intervención militar propició el establecimiento del Frente Nacional, y con éste a la configuración del mal llamado pacto del Teatro Patria, según el cual se establecieron las esferas de acción político y militar diferenciadas, o el pacto de acatamiento de la autoridad civil por parte de los militares colombianos.

3.1. Los ruidos de sables: como expresión de inconformidad

En Colombia se ha usado la expresión “ruido de sables” para describir las tensiones entre la autoridad civil, presidente y la oficialidad militar³². En algunos episodios esta expresión puede hacer referencia a una conspiración para presionar un cambio de gobierno, lo que ocurrió particularmente antes del gobierno militar; pero en la mayoría de los casos esto simplemente se refiere a la manifestación pública del disenso con el gobierno.³³ De esos “ruidos” en contadas ocasiones se ha manifestado en una amenaza real, en parte porque no han sido intervenciones de carácter institucional, sino muy ligados a liderazgos particulares tanto en las fuerzas militares como en los civiles. Tradicionalmente los temas que han causado tensiones en la interacción civiles militares ha sido por un lado las misiones asignadas a los militares y cómo éstas pueden percibirse como un cambio de rol forzado, y los procesos de negociación de paz con las diversas guerrillas. Es decir, cuando hay algún tipo de amenaza a la percepción de afectación a las condiciones institucionales. Sin embargo, en Colombia, aquellos ruidos de sables que se

³² Esta expresión se acuñó en 1924 en Santiago de Chile, cuando los militares chilenos expresaron su inconformidad frente a temas presupuestales y a la congelación de los ascensos militares en el contexto de crisis económica del país; al parlamento y al gobierno del presidente Alessandri golpeando los regatones de los sables en el piso, pero sin decir nada más.

³³ De acuerdo con Menzú Mina: “para un oficial de la República, su espada o sable, es la representación del mando que la constitución y las leyes le otorgan para proteger los bienes y honra de la población. También habla del profesionalismo en el ejercicio del mando, donde aflora la mística en una situación tan difícil como la construcción de un arreglo con el enemigo. Cuando este artilugio está fuera de su cubierta (o vaina), su portador, por lo regular se encuentra frente a un grupo de personas que siguen sus instrucciones”. (Menzú Mina, 2022)

materializaron, aquellos intentos de golpe fueron aquellos motivados por elementos políticos; en las dos categorías que consideraba Pusane: la fortaleza del liderazgo civil y la legitimidad del régimen desde la perspectiva de los militares.

En el capítulo previo se vislumbró como el presidente Alfonso López Pumarejo fue quien más dificultades evidentes tuvo con los militares. En particular en su segunda administración, tras un cúmulo de factores que fueron tensionando la interacción. Por un lado, este gobierno buscó fortalecer la policía, para hacerla eficiente, bien dotada y educada en moldes civilistas, esto fue entendido como una amenaza institucional, pues se percibía que sería una policía que tendría prioridad sobre el poder militar. Al tiempo que se generó un fuerte malestar por: “Una expresión pública del presidente López resintió profundamente al Ejército. Refiriéndose en un discurso a la necesidad de que éste participara activamente en el desarrollo nacional, señaló que el país no podía seguir soportando el “peso muerto”-palabras textuales de un Ejército costo de sostener, que no reportaba beneficios visibles a la sociedad.” (Valencia Tóvar, 2013, pág. 87) De ahí que se percibiera un alto riesgo de que el liderazgo civil desarrollara acciones que atentaran contra la institución militar, “el espíritu militar herido vio a partir de ese mal momento un enemigo en su jefe constitucional”. (Valencia Tóvar, 2013, pág. 87)

Otro de los elementos que causa malestar es el establecimiento de ministros de guerra, que no eran considerados legítimos ante la perspectiva militar. Por ejemplo, Alejandro Galvis Galvis era considerado de poca prestancia y de poco perfil para el cargo, mientras que Ramón Santodomingo, era considerado negativamente “quien sabía tanto de la defensa nacional como quien esto escribe del idioma chino mandarín.” (Valencia Tovar A. , 2013) Este malestar con los militares propició un debate de control político en el congreso liderado por Fernando Londoño Londoño, “asuntos tan elementales como los grados militares, las diferencias entre oficiales y suboficiales y entre lo penal y lo disciplinaria proporcionaron al senador el más variado arsenal para destruir políticamente al funcionario, para deleite de la rabiosa oposición y malestar para

los radioescuchas militares, que sentíamos como propia la devastadora paliza que se propinaba a nuestro ministro y superior jerárquico”. (Valencia Tovar A. , 2013, pág. 89)

3.1.1. El cuartelazo de Pasto 10 de Julio de 1944 y el inicio de la inestabilidad civil-militar

El gobierno de López evidenciaba una fuerte polarización, que incluso llevó a que un sector militar buscará deponer al presidente López. Estas ideas fueron comentadas por un oficial al embajador de los Estados Unidos Arthur Bliss Lane, el 7 de julio de 1944, y le confió los planes que se avecinaban. Lo reportes estadounidenses de la embajada describen la situación así:

En Pasto, el teniente general Diógenes Gil, líder de la insurrección y supuesto miembro de América Alerta, una organización secreta orientada por el vicepresidente argentino Juan Domingo Perón, detuvo al presidente López. La revuelta de Pasto es la primera en 44 años en la que parte del ejército se levanta contra un gobierno. Fue, sin embargo, el sexto intento revolucionario conspiratorio contra el gobierno del presidente Alfonso López en menos de un año y representa la culminación de un periodo de 2 años de lucha por el poder por parte de influyentes conservadores y elementos simpatizantes del Eje contra López para asumir el gobierno. (Galvis & Donadio, 1986, pág. 320)

Valencia Tovar resumiría, incluso cómicamente los hechos así, en el resumen que es transmitido hacia los oficiales en Bogotá: “Les tengo que informar con emoción que en Pasto nuestros compañeros derrocaron al presidente López Pumarejo y el coronel Diógenes Gil asumió el poder. “Los comandantes de las dos brigadas fueron inferiores a la coyuntura histórica. Diógenes Gil le ordenó al presidente depuesto presentar renuncia al cargo, a lo cual López se negó altivamente. Gil no supo entonces qué hacer y Eurípides Márquez comandante de la Brigada Norte, se silenció sin expedir orden alguna.” (Valencia Tóvar, 2013, pág. 91)

Ante la detención de López, Darío Echandía asume la presidencia y usa la radio para enviar un mensaje nacional invitando a la resistencia civil. El ministro Alberto Lleras Camargo le envía mensaje de lealtad histórica de las fuerzas militares y acerca de la fidelidad en la protección de las autoridades legítimas. Curiosamente éste repetiría los argumentos generales del mensaje años después en calidad de presidente. No hubo necesidades de acción de retoma militar, pues “la rebelión se deshizo sola”. (Valencia Tovar A. , 2013, pág. 93) “el desenlace puso de relieve la lealtad del Ejército con las instituciones legítimas y la vocación democrática del pueblo colombiano. Institucionalmente lastimado por los desaciertos del presidente en su relación con el estamento militar, no acompañó la aventura marcial movido por el equivocado mandato del espíritu de cuerpo que sus malquerientes les atribuyen frente a actuaciones punibles de sus miembros” (Valencia Tovar A. , 2013, pág. 94)

López le refiere al embajador estadounidense dos elementos importantes: el primero que, si bien se trataba de minimizar el alcance que tenían los militares involucrados, había un número importante, con al menos 40 oficiales y un número indeterminado de suboficiales. Así mismo, le indicó que detrás del intento de golpe, estaba Laureano Gómez. El mayor Hernando Rojas Martínez, quien había sido removido como jefe de la Casa Militar por problemas con el hijo del presidente, comentó que, en un evento social, que fue abordado por Gómez, quien le reiteró la importancia de que los militares se tomaran la dirección del país para acabar con la descomposición social. El 12 de julio Laureano Gómez busca asilo en la Embajada de Brasil, justo el mismo día en que se le había proferido orden de arresto. Otros líderes conservadores implicados buscaron asilo en la Embajada de Ecuador, incluido Álvaro Gómez hijo de Laureano.

El Partido liberal rodea al presidente, pero el partido conservador aumenta la presión, se solicita convocar a consejos de guerra para juzgar a los militares comprometidos. Sin embargo, para el 10 de marzo de 1945 se presenta una nueva conspiración, al encontrar en el órgano de la iglesia Catedral Primada de Bogotá, explosivos que se esperarían detonar en una

de las visitas del presidente a las obras de remodelación que se llevaba a cabo. En esta ocasión se culpaba a sectores radicales del clero y del ejército, temerosos por una posible penetración comunista en la política del país. Se encontraron explosivos en otras zonas de Bogotá, ligadas a religiosos o familias conservadores. Entre las capturas se encontraban 3 coroneles retirados, líderes de la Legión Colombiana y el político conservador Lucio Pabón Núñez, congresista de Norte de Santander. (Galvis & Donadio, 1986, págs. 333-335)

El presidente renuncia el 3 de agosto de 1945, y Alberto Lleras Camargo lo reemplaza. En el marco del estado de sitio emite un Decreto de Indulto y Amnistía para terminar con el proceso penal y disciplinario de los militares involucrados en el golpe. Estos militares quedan en libertad y pasan a retiro del servicio.³⁴ En las elecciones de mayo de 1946 gana el partido conservador que enfrentaba a un partido liberal dividido, y es nombrado Mariano Ospina Pérez. Con quien el sector militar tuvo mejores relaciones, pero que tuvo que atender los desafíos producto del Bogotazo y del aumento de la polarización en la confrontación bipartidista. La policía se subleva y participa de las acciones, atacando directamente al contingente del Batallón de Guardia presidencial. Para entonces el ejército en Bogotá tenía 800 hombres (Braun, 1987)

Laureano Gómez se refugia en el Ministerio de Guerra y pide a Ospina que entregue el poder al Ejército, que según su perspectiva es la única institución con capacidad de gobernar el país en esas circunstancias. Sin embargo, esto no ocurre. Con la posterior victoria de Laureano Gómez los mecanismos de cooperación que habían entablado los partidos se van cerrando y para mayo de 1949, los conservadores se van radicalizando y evitando la presencia de autoridades políticas liberales. Esta situación evidencia que, para algunos sectores políticos, las fuerzas militares podrían desempeñar un rol de moderador de la propia confrontación

³⁴El capitán José Gregorio Quintero, Aguecoco, es condenado a 25 años de prisión por el asesinato del Comandante de la Quinta Brigada coronel Julio Guarín, en Bucaramanga. El capitán se evade y pide asilo político en Ecuador.

bipartidista; cuestión que sólo unos años después iría en contra de los propios intereses de Gómez.

Mientras tanto, se desata la violencia en muchos departamentos, la policía toma partido por el gobierno. “en realidad se trataba de un cuerpo de criminales uniformados. Los delincuentes, los homicidas y los violadores ejercieron la autoridad y no cualquier autoridad sino nada menos que la relacionada con el mantenimiento del orden público. (Galvis & Donadio, 1988, pág. 182) Como aumentaba la desconfianza de los liberales sobre la seguridad que podían brindarle los policías se reciben más solicitudes de protección por parte del ejército, que no podía o tenía la capacidad para hacer presencia en todos los lugares donde había perturbaciones de orden público, eran vistos por otras autoridades como una garantía de imparcialidad por ejemplo en los procesos electorales. El ejército tenía aproximadamente 15.000 hombres, mientras que las policías llegaban a los 25.000 hombres.

Se consideraba al ejército como una presencia mediadora y que podía proteger a la población liberal de los desmanes de la policía conservadora. Rojas Pinilla como comandante general del ejército, en algunas ocasiones pudo haberse comportado orientado más por su afinidad política.” Con sus actuaciones a favor del conservatismo, Rojas transitoriamente hizo retroceder cuatro décadas el reloj de la historia, devolviendo el ejército a la condición de milicia banderiza que tenía antes de 1907, cuando el presidente Rafael Reyes, quiso implantar mediante la Escuela Militar de Cadetes un ejército nacional ajeno a los partidos.” (Galvis & Donadio, 1988, pág. 198) La cercanía de Rojas con Ospina lo llevó a ser nombrado ministro de correos y telégrafos, en parte debido a un enfrentamiento con el general Ricardo Bayona Posada, quien era el comandante del Estado Mayor General y superior de Rojas, y también como jugada del presidente Ospina para no generar descontento entre los generales. Por temas de salud del presidente se entrega el cargo al ministro de guerra Roberto Urdaneta Arbeláez el 5 de noviembre de 1951. Los impactos de estas decisiones se reflejarán poco después cuando Rojas asume el gobierno.

3.2. El gobierno de Rojas Pinilla: ¿gobierno militar, personal o nuevo proyecto político?

La llegada al poder por parte de General Gustavo Rojas Pinilla en 1950 muestra la complejidad de las interacciones civiles-militares del país. Si bien no fue propiamente un golpe de Estado, con disparos, incomunicaciones y movimientos de tropa, no fue tampoco una elección de la ciudadanía. Fue como lo expresaría Dávila una alternativa viable de las elites bipartidistas distintas al laureanismo para plantear una salida plausible a la crisis política del país. (Dávila Ladrón de Guevara, 1998) Así que su estudio da luces sobre cómo ha sido la relación civil-militar, y prueba la tenue línea que separa las dos esferas de la política y lo militar. La situación de violencia en Colombia había llevado a que, mediante la figura del estado de sitio, se hubiesen tenido más de 200 municipios con alcaldes militares. “El ejército se estaba acostumbrando a tener funciones diferentes a las propias y a pensar que el paso siguiente podía ser administrar y gobernar.” (Tirado Mejía, 1989)

Rojas Pinilla había hecho parte de la misión colombiana en Europa al finalizar la década de los 30. En 1937 había sido retirado del ejército por falta de transparencia en el ejercicio de sus funciones en la adquisición de un aserrío, pero fue reincorporado en septiembre de 1938. Para 1949 había ascendido a general y asumió la dirección general del ejército, pese a que su carrera había sido polémica e incluso pese a que tenía dos procesos penales pendientes. El partido liberal lo criticaba abiertamente, los liberales en el congreso habían pedido su retiro desde que estaba en la dirección de la tercera brigada, y manifestaban su disgusto con este ascenso. De hecho: “Los liberales interpretaron el nombramiento de Rojas como una radicalización de la posición oficial, pues ocurrió simultáneamente con el envío del general Hernando Mora Angueyra, que no era conservador, a Europa y con el retiro del general Julio Londoño Londoño, jefe del Estado Mayor General, que tampoco pertenecía a este partido.” (Galvis & Donadio, 1988, pág. 179)

El partido liberal se retiró de las elecciones y el partido conservador queda con Laureano Gómez como candidato único, por lo que finalmente es elegido presidente. Gómez desconfiaba de Rojas Pinilla, en tanto que éste representaba al sector más cercano a Ospina Pérez, había sido parte de su gabinete ministerial, y había sido pública su amistad. En contraste Gómez manifestaba abiertamente su cercanía con figuras como el general Regulo Gaitán, quien había sido destituido por el gobierno de López Pumarejo y quien fue nuevamente llamado al servicio activo. En el ejército se comenzaron a hacer los traslados y retiros de la cúpula militar, lo que se reflejó en déficit de oficiales por retiros de voluntad del gobierno, y la sensación de estar haciendo “tránsito de un ejército de confianza a uno de oficiales de confianza.”

El ministro de Guerra Roberto Urdaneta Arbeláez encuentra una fórmula que podría desactivar a Rojas y es enviarlo a Washington a la Junta Interamericana de Defensa, pues era el turno de Colombia de asumir la vicepresidencia del organismo. Rojas no quería irse y pone condiciones nuevas incluida irse con una numerosa delegación, a lo que el gobierno cede. En cierto sentido esto fue una aparente distinción “interpretada como destierro dorado, por el temor que le inspiraba la ambición política del militar de más alta graduación” (Valencia Tovar, 2013, pág. 173) Para octubre de 1951 Gómez presenta unos problemas de salud importantes, que llevan a que se posesione Roberto Urdaneta como su reemplazo.

Urdaneta con la justificación de controlar el orden interno del país le pide a Rojas que regrese al país, en noviembre de 1952, para asumir el comando general de las fuerzas armadas. Esta decisión causó gran molestia en Laureano Gómez, que le pidió a Urdaneta cambiar de decisión, ante la indecisión de Urdaneta y la respuesta de que dado el ascendiente del general este tipo de cambios requería de consideración adicional, precipita a Gómez a poner fin a su licencia y retornar al poder tras 19 meses de ausencia. Inmediatamente destituye mediante decreto al ministro de guerra Lucio Pabón Núñez y lo reemplaza con su ex ministro de Obras

Jorge Leyva. Después firman el retiro del general Gustavo Rojas quien iba a ser reemplazado por el recién ascendido teniente general Régulo Gaitán Patiño.

Fueron estos movimientos que precipitan la decisión de Rojas de intervenir, en lo que terminó siendo una interrupción concertada de la autoridad presidencial, pero que luego iría desmarcándose y planteándose como proyecto autónomo. Para la toma del poder Rojas consultó con los comandantes de las armas, con jefes del conservatismo como Ospina Pérez, Álzate Avendaño, Lucio Pabón, entre otros con el fin de obtener respaldo. Una vez efectuada estas consultas y en compañía del Estado Mayor asume la presidencia. Rojas incluso llega a afirmar que esto fue un autogolpe por parte de Gómez, que a él le informaron que “mi general, Laureano dice que antes de firmar la renuncia, para que siga gobernando Urdaneta, prefiere que usted se haga cargo del gobierno” (Revista de Historia, 1975) Pabón Núñez dijo “en vista de que al doctor Gómez no se le encuentra y de que el doctor Urdaneta no asume la presidencia, les informo que el general Rojas acaba de asumir el poder” (Abella, 1973). Como tal, la toma del poder por parte de Rojas no se asume como una toma militar, sino como el reflejo de la división y conflicto entre laureanistas y ospinistas. Esta será una característica muy importante del proceso, porque más que un golpe militar, fue considerado un golpe estimulado, incentivado y permitido por la confluencia de intereses de los partidos políticos tradicionales.

La experiencia colombiana fué un reflejo de la dinámica partidista de la época. La intervención de Rojas contó con el respaldo de importantes sectores del partido Conservador y tenía la aprobación de los líderes del partido Liberal. Como lo indica Atehortúa cuando manifiesta que fue un golpe anunciado, “todos lo pedían o esperaban. De manera directa o indirecta, abierta o embozada, la intervención del Ejército empezó a ser apreciada por distintos grupos políticos y económicos.” (Atehortúa Cruz, 2010) Altos niveles de violencia y descontento políticos se combinaban con el deterioro de la situación económica, y el impacto que esto tenía en los industriales y empresarios. Se sumaba también el descontento en el ejército, que afirmaba no contar con recursos adecuados para cumplir sus tareas, cada vez más grandes.

Gómez pidió la renuncia de Rojas en junio de 1953, y finalmente, el ejército decidió participar en el golpe. Sin embargo, “el ejército colombiano no tenía la capacidad o la inclinación para gobernar un país sin la asistencia civil” (Hartlyn, 1984, pág. 249)

Leal Buitrago identifica dos factores determinantes que llevaron a las Fuerzas Militares Colombianas a romper con la tradición de no intervención. En primer lugar, se había fortalecido la estructura institucional de las fuerzas militares, lo que les proporcionaba una mayor organización y capacidad para llevar a cabo acciones coordinadas. La creación del Comando General de las Fuerzas Militares en 1951 había sido diseñada para agilizar la toma de decisiones y mejorar la organización de las tropas al subordinar al ejército, la armada, la fuerza aérea y la policía, lo que permitía una concentración del poder y de la administración. Estos factores resultaron fundamentales para que el General Rojas Pinilla pudiera asumir el poder, especialmente en un contexto en el que los partidos políticos mostraban una gran fragmentación. Esto se interpretó como el punto máximo en el fortalecimiento organizacional y la capacidad de las fuerzas militares para ejercer su influencia de manera coactiva. Por otro lado, la remoción de un general líder de la institución fue percibida por algunos como un factor desencadenante. Leal señala que " era tan fuerte la internalización valorativa de los militares que sólo ante la acción directa del gobierno contra el jefe máximo de la institución armada se produjo el golpe ". (Leal Buitrago, 1970, pág. 512)

En esta coyuntura se hizo visible el cansancio de la sociedad por los niveles que había alcanzado la violencia partidista, con lemas como “No más depredaciones a nombre de ningún partido político” se presenta inicialmente que la toma del poder fue un golpe de opinión, como lo presentaría Darío Echandía, “y el pueblo le entregó al ejército su ejercicio mediante el respaldo multitudinario e incondicional al llamado golpe de opinión” (Landazabal, 1997, pág. 73) Así mismo los principales diarios liberales asociaban la intervención militar con la protección misma del sistema democrático. En el editorial del diario El Tiempo de 15 de junio se leía “El Ejército, máxima expresión de la democracia colombiana, desempeñó el sábado una acción

esencialmente democrática al suprimir una aventura diseñada para suprimir el último vestigio de gobierno representativo” (Valencia Tovar, 2013, pág. 187) Mientras que El Colombiano, diario conservador editorializaba el 16 de junio de 1953 que: “La engañosa legalidad del golpe del 13 de junio ha sido seguida por la legalidad de un gobierno apoyado por todos los hombres honestos... Las Fuerzas Armadas por los conservadores y los liberales y los dirigentes por la Asamblea Nacional Constituyente.”

El acto legislativo 1 de 1953 permitía que en caso de que no se tuvieran condiciones para garantizar las elecciones, el mismo gobierno señalara la fecha de las elecciones o convocara una Asamblea Nacional Constituyente para que este organismo eligiera el presidente. De ahí y con la excusa de la fuerte violencia política se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de formalizar la elección como presidente de Gustavo Rojas Pinilla para el periodo de 1954 a 1958 y para hacer oficial la proscripción del Partido Comunista. El 3 de agosto la Asamblea elige a Rojas como presidente y es posesionado el 7 de agosto por Mariano Ospina Pérez. En Colombia se decreta la prohibición del comunismo internacional, mediante el acto legislativo 6 de 1954. Artículo 1º. Queda prohibida la actividad política del comunismo internacional. La ley reglamentará la manera de hacer efectiva esta prohibición. (Asamblea Nacional Constituyente, 1954) El gobierno militar había quedado establecido, formalizado y legitimado por las propias instituciones democráticas. Asimismo, el sistema político iba cerrando las alternativas para otras expresiones políticas, lo que redundaría en el incremento de la violencia en las siguientes décadas.

En el marco de las fuerzas militares también se justifica la toma del poder: “Era la misión constitucional del Ejército respaldar al Gobierno legítimamente constituido, pero si en el furor irreflexivo de una pugna partidista comenzaba a usar la autoridad y el poder contra la otra de forma arbitraria, ¿no era su deber interponerse entre los bandos enfrentados, en vez de apoyar ciegamente al que prevalido de su condición abusaba de la autoridad, generando en el contrario mecanismos de autodefensa en un doble juego de efectos destructores? (Valencia Tovar, 2013,

pág. 132) De ahí que se aplique la consideración de que en ciertos casos el comportamiento militar puede intervenir, incluso si fuere contrario a la constitución y a la norma, en tanto que el resultado fuese considerado superior. Estas justificaciones ponen el acento en la necesidad del militar como poder moderador de la sociedad, como lo expresaría Rojas “si los militares en tan aciago momentos no toman el poder, el país se habría disuelto. Nadie se atreve a dudarlo”.

En un primer momento Rojas intentó reducir la polarización política y asegurar la participación de los dos partidos en el gobierno, limitando la participación de los oficiales militares. Tres militares fueron designados como ministros el de Guerra, tradicionalmente militar, Comunicaciones para el coronel Manuel Agudelo (venía del gabinete anterior), y Agricultura, que fue asignado al general Arturo Charry. Otros cargos fueron ocupados por miembros del partido conservador, incluida la cartera de gobierno que se le dio a Lucio Pabón Núñez quien fue vinculado al intento de golpe de 1945. Sin embargo, bajo el escenario de violencia en regiones y municipios se amplía la participación de militares en cargos como gobernaciones y alcaldías, el volumen de solicitudes de militares como “reguladores” del conflicto en las regiones fue tanto que “mermaba la disponibilidad de comandantes de unidades menores” (Valencia Tovar, 2013, pág. 194) Entonces si bien no fue un gobierno totalmente militar, tampoco se podría decir que la participación de los militares en los asuntos de gobierno, seguridad, manejo de recursos y ejercicio de autoridad política en las regiones y municipios fue menor. Aunque la conclusión general sería que “los militares no estaban preparados para tomarse el poder ni lo buscaron. Se lo encontraron.” (Atehortúa Cruz, 2010, pág. 39)

La necesidad de reducir los niveles de violencia fue uno de los argumentos que sustentó la toma del poder. El gobierno de Rojas tuvo cierto éxito en la desmovilización de las guerrillas y la reducción aparente de la violencia. Rojas inicia un proceso de negociación y desmovilización de las guerrillas, con el ofrecimiento de una amnistía general. Suspende las acciones militares y en aras de la negociación las guerrillas suspenden también las hostilidades para adelantar las consultas internas. Esta estrategia es particularmente eficiente con las guerrillas del oriente del

país. En palabras de Eulogio Fonseca Galán, jefe guerrillero de los Llanos orientales: Por qué entrego mi fusil: "...Porqué el Excelentísimo señor Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, Presidente de la República, respaldado por las Fuerzas Armadas y el pueblo en general, ha tendido la mano franca y generosa a todos nosotros, para la convivencia nacional y con esto enarboló la bandera de la paz, el progreso y la justicia, para una "Colombia libre y justa". (Galvis & Donadio, 1988, págs. 413-414) Sin embargo, no todos estos procesos fueron exitosos. Si bien se publicó que "en todo el país 3.500 hombres habían depuesto las armas. Sólo en los Llanos lo habían hecho 1.489 combatientes." (Sánchez G, 1989, pág. 156), asimismo, en medio de las negociaciones Rojas ordena la detención de los guerrilleros que iban a entregarse, lo que incrementa la desconfianza de otros grupos que se mantienen en la lucha.

De forma paralela las fuerzas militares adelantan campañas en diversas zonas de operaciones militares, y el conflicto armado se recrudece. Como lo puede evidenciar el mensaje del subsecretario de Estado adjunto para asuntos interamericanos Henry Holland quien afirmó:

Nuestra embajada informó el 13 de mayo que la Fuerza Aérea Colombiana expresó su deseo de transportar en sus propios aviones 100 bombas Napalm para utilizarlas contra las guerrillas en Colombia. Los colombianos aseguran que las guerrillas son comunistas, pero no han aportado pruebas convincentes de la orientación guerrillera, como reiteradamente lo ha enfatizado nuestra embajada en Bogotá. El uso de las bombas contra la guerrilla nos expondría a la grave acusación de haber suministrado a Colombia armas de terror para ser utilizadas contra civiles colombianos. (Galvis & Donadio, 1988, pág. 443)

Es decir, si bien se inicia con una idea de negociación, en la práctica se recrudece la confrontación, con un agravante señalado por los liberales y era la penetración de la visión de que guerrilla traducía directamente en comunismo. De hecho, solicitan a Rojas reconsiderar el

tipo de estrategia militar que se estaba llevando a cabo en los diversos territorios, en particular en el departamento del Tolima. Las críticas por el uso que se hacía de la policía durante la Violencia y los altos niveles de desconfianza que esta producía, llevaron a su nacionalización y adscripción al Ministerio de Guerra. (Valencia Tovar A. , Historia militar contemporánea, 1989) Se buscaba con esto mejorar el control y reducir los niveles de politización interna de la policía. Así mismo, esta articulación mejoraba aparentemente la percepción de la policía como competidor del ejército en términos de influencia y recursos.

La idea inicial de los partidos políticos era un gobierno militar transicional para reducir la violencia en el país, no uno que ofreciera competencia en la representación política con proyectos a largo plazo. Por lo que los apoyos iniciales que había tenido el gobierno comienzan a fracturarse, al tiempo que Rojas busca establecer una identidad diferenciada de su gobierno, basada en el personalismo y en el planteamiento de una relación estrecha del pueblo con los militares. Este creciente personalismo se evidencia en la denominación escogida para sí mismo: Excelentísimo señor teniente general Gustavo Rojas Pinilla, presidente de la República de Colombia, luego pasa a ser general jefe supremo. Desarrollando dos características que fueron erosionando sus respaldos, ir desconociendo la naturaleza bipartidista del sistema y buscar desarrollar un plan popular fundamentado en el culto a su imagen.

De ahí que “se estaba haciendo claro que el presidente Rojas Pinilla no tenía la intención de recibir órdenes de ninguno de los partidos políticos, y que más bien confiaba en que los colombianos se alzarían por encima del bipartidismo y le ayudarían a crear una nación virtuosa e influenciada por los principios cristianos y bolivarianos.” (Henderson, 1985, pág. 22). La actitud de Rojas comenzó a ser también considerada como polémica: “Vio su papel como algo más que el de un mero pacificador provisional. En su lugar, comenzó a considerarse a sí mismo como una especie de mesías. Al igual que Perón, inició un programa de amplia reforma social.” (Lieuwen, 1963, pág. 88)

Con el tiempo su propuesta de un nuevo proyecto político chocó con la naturaleza bipartidista tradicional de la política y la sociedad colombiana, lo que representó un desafío para los partidos. Por ejemplo, se crea la Central Nacional de Trabajadores, CNT, disputando el espacio de organización sindical que hasta entonces había sido la iglesia católica. Los partidos políticos mostraron su descontento al presentarse como Proyecto de Rojas una nueva organización política, el Movimiento de Acción Nacional, con un proyecto ampliado que buscaba atraer a grupos de ideologías conservadoras, liberales y socialistas.

De forma paralela el gobierno de Rojas desarrolló diferentes iniciativas o proyectos sociales que estaban focalizados en sectores populares; estas ideas eran consideradas por las élites civiles como la recreación de las tendencias populistas de la región en el país. Algunos de estos proyectos fueron SENDAS, Secretariado de Acción Social y de Protección a los niños, el Instituto Nacional de Abastecimiento, INA, iniciativas que tenían similitudes con los programas de Perón en Argentina. Se adelantan importantes proyectos de infraestructura como el aeropuerto el Dorado para la capital, y se crearon también instituciones financieras como el Banco Popular, el Banco cafetero.

Los partidos e incluso la Iglesia Católica interpretaron la formulación de una tercera fuerza como el deseo explícito de borrar los partidos políticos liberal y conservador y a la tradición histórica del país. Mientras que Rojas proclamaba que la “tercera fuerza”, el binomio de las Fuerzas Armadas y el pueblo “por encima de los partidos”, los partidos hacían manifiesto su desacuerdo. El partido liberal había sido excluido del gobierno desde 1954, con la formulación de la tercera fuerza las declaraciones liberales ratifican que el liberalismo se encontraba en la oposición y el en lo que se vendría a consolidar como frente civil. Para septiembre de 1956 el partido conservador hizo explícita una declaración de su directorio indicando que la tercera fuerza es contraria a la ideología conservadora. Para la iglesia católica la tercera fuerza contradecía fundamentos de la religión por incorporar elementos socialistas.

Cuando se hizo evidente que Rojas no se dejaría controlar, éste se convirtió en jefe de una “contra-élite” cuya presencia era cada vez más odiosa a los ojos de una gran constelación de intereses. (Manrique, 2005, pág. 63) La amenaza que Rojas Pinilla representaba para la clase dirigente colombiana trascendía la política y abarcaba toda la sociedad: ya que estaba en la naturaleza misma de la cultura colombiana el que la economía, la “alta cultura” y aún la jerarquía eclesiástica actuaran inextricablemente unidas en una densa e infinitamente compleja telaraña de relaciones humanas. (Henderson, 1985, pág. 233)

Muy en la línea que lo expresaba también Valencia Tovar:

No cayó en cuenta el general presidente de que al hablar del binomio Pueblo-Fuerzas Armadas se malquistaba (sic) con los políticos de ambos partidos, o si lo pensó, no le dio importancia, convencido como estaba de que ese pueblo lo seguía incondicionalmente. Olvidaba el poder que conserva el caudillismo rural, que no admitiría se le quitara ese pueblo atávicamente liberal o conservador para entregarlo a los militares, convertidos por ese paso en partido político. (Valencia Tovar, 2013, pág. 211)

La situación de violencia del país hizo que se echara mano al recurso de decretar permanentes estados de sitios para controlar los territorios. La prensa, que ya venía sufriendo de forma sistemática las agresiones a libertad de prensa, comienza a criticar el excesivo uso del estado de sitio, que era considerado como el mecanismo para que el dictador creara nuevos impuestos, hiciera contratos sin licitación, se escogiera a los miembros del poder judicial a dedo, e incluso que se diera una política armamentista sin control de los otros órganos. (Galvis & Donadio, 1988, pág. 292) Las presiones sobre los diarios nacionales con decretos que amenazaban la libertad de expresión fueron frecuentes, llevan a que incluso a nivel internacional se den titulares en los principales diarios internacionales acerca de la situación colombiana. Por ejemplo La Revista *Newsweek* del 15 de Agosto 1954 tituló: “Ahora Colombia un general contento y un descontento general”. Se restringe también la posibilidad de que los medios de

comunicación hagan comentarios sobre el orden público. Lo que lleva a que los principales medios sean cerrados o censurados por diferencias con el gobierno.³⁵

En contraste manifestaban de dientes para afuera que: “El excelentísimo señor jefe Supremo, siguiendo las normas que lo inspiran, de Cristo y Bolívar, ha dado toda clase de facilidades, para que cumplan su misión patriótica, a los escritores de buena fe y de buena voluntad que deseen hacer reparos a la obra administrativa del gobierno de las Fuerzas Armadas.” (Galvis & Donadio, 1988) citando a Luis Nieto, *Cartas Clandestinas*.

Los estudiantes, los empresarios y el sector financiero comienzan también a hacer visible su inconformidad con el régimen. En muchas de estas ocasiones las respuestas del gobierno fueron represivas, usando aparato policial y militar para contrarrestar las demostraciones públicas de la creciente desafección con su gobierno. Los militares salieron a las calles a confrontar las protestas de estudiantes, frente a el uso de armas de fuego en contra de los jóvenes que se manifestaban, “el Brigadier General Duarte Blum, comandante General de las Fuerzas Armadas, directamente culpó a los comunistas y a los seguidores del expresidente Laureano Gómez”. Es decir, se justificaba la represión militar por una supuesta infiltración comunista y laureanista al movimiento estudiantil.

El apoyo de los militares se va fracturando. Valencia Tovar describe que aparecieron dos tendencias en el Ejército, un grupo incondicional a Rojas que veían como favorable su posición con el gobierno militar, que tenían beneficios y que percibían como positivo el gobierno frente a la violencia. Otros militares “los oficiales más profesionales que veíamos con horror y angustia los errores que demeritaban el prestigio del Ejército y el grave descenso de la popularidad del

³⁵ Por ejemplo, la Armada Nacional le solicita al gobierno el cierre del periódico *el Espectador*, tras haber publicado un artículo sobre un naufrago, escrito por Gabriel García Márquez, y que supuestamente atentaba y distorsionaba la imagen institucional.

presidente en quien habíamos fincado tantas esperanzas y aspiraciones nacionalistas” (Valencia Tovar, 2013, pág. 212) Rojas inicia un proceso de retiro de oficiales y suboficiales que consideraba tenían nexos con el liberalismo. Sin embargo, dentro de las fuerzas se fortalecía la idea de que era “de su interés corporativo disociarse institucionalmente de su gobierno.” (Premo, 1992, pág. 103)

El deterioro de la situación comienza a unificar a los diversos actores, incluso se plantea algo similar a la creación de un Frente Civil de las Fuerzas Desarmadas, ideas primarias de lo que serían los acuerdos políticos para terminar con el gobierno militar, así como de la coordinación de los sectores sociales para hacer evidente el malestar ante la situación del país (Hartlyn, 1984, págs. 252-253), bien fuera a través de acciones públicas como las ovaciones al jefe de la oposición Alberto Lleras Camargo, con lemas como “Lleras sí, otro no”, o a la convocatoria de paro general nacional y múltiples protestas. La reacción de Rojas fue responder con fuerza policial, militar, censura y con el uso de la rama de detectives para contener la creciente oposición.

Ante las denuncias de la prensa internacional de que Rojas estaba fomentando la corrupción en el país y que estaba usando el poder para fines personales, se comenzó a evidenciar la fractura también en los apoyos de los militares. Galvis y Donadio, retoman una cita de Tad Szulc “el dictador estaba deshonrando a las Fuerzas Armadas con su inmoralidad y su deshonestidad y estaba quebrantando la tradición de neutralidad de las fuerzas armadas en la política” (Galvis & Donadio, 1988). Es entonces la erosión del apoyo institucional el que termina por facilitar la transición.

Los generales Alfredo Duarte Blum, comandante general de las Fuerzas Armadas; el general Alfonso Saiz Montoya, secretario general del Ministerio de Guerra y el teniente coronel Carlos Uribe, hablan con personal de la embajada de los Estados Unidos manifestando su distancia con lo que hacía Rojas para mantenerse en el poder, y tomando distancia de actos de

corrupción que comenzaban a hacerse públicos. Los generales Rafael Navas Pardo y Ernesto Ordoñez Castillo decidieron tomar contacto confidencial con el expresidente Lleras Camargo y los directores del paro. De tal forma que la movilización del paro agregó intereses de los partidos políticos, movimiento estudiantil, banqueros, empresarios y comerciantes. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente aprueba la reelección el 8 de mayo, y los dos líderes de los partidos Lleras y Valencia denunciaron este procedimiento y siguieron convocando a la huelga. Con la decisión de las fuerzas armadas de mantener en el poder a Rojas hasta 1962, se da el catalizador para arreciar la oposición.

Esta decisión logra poner de acuerdo a siete expresidentes liberales y conservadores que se unen para enviar una declaración oponiéndose a la intención de Rojas de mantenerse en el poder, exigen elecciones libres y manifiestan la ilegalidad de la reelección. Los partidos deciden lanzar la candidatura de Guillermo León Valencia, político conservador, que se lanza representando a los dos partidos en una candidatura combinada. Sin embargo, en mayo de 1957 Rojas lo manda a detener en arresto domiciliario, lo que desata manifestaciones en varias ciudades del país. Esta situación y la percepción de que no se iba a permitir el retorno tan fácil de los partidos al poder en el país precipita la acción combinada de un gran sector de los militares y de los líderes civiles, buscando ahora dar las condiciones para la terminar con el gobierno militar.

El 9 de mayo de 1957 el alto mando del ejército se reúne para discutir la situación política y determinan que Rojas debería irse del país. Se acordó que Rojas presentaría su renuncia y que se formaría una Junta Militar para hacer la transición hacia el control civil. El 10 de mayo de 1957 Rojas sale del país rumbo a la República Dominicana, mientras que se establece la Junta Militar que estaría a cargo de la transición y tendría que dar paso a un gobierno civil a partir del 7 de agosto de 1958. Esto no fue un movimiento repentino, sino que en el momento en que se percibió que Rojas tenía posibilidades y deseos de presentar una nueva alternativa de partido se buscaron acercamientos de los partidos tradicionales, estos se inician a comienzos de 1956 y

se concretan en julio de 1957 en lo que se conoce como el Pacto de Sitges, permitiendo así la creación del Frente Nacional, en el cual los líderes de los partidos acordaron la alternancia de la presidencia de los dos partidos por un lapso de 12 años, iniciando y terminando con un conservador y la equivalencia en la distribución de la administración pública. Así como convocar a un plebiscito para reformar la constitución y permitir el ajuste de estas instituciones.

Los partidos acuerdan con la junta militar la manera de hacer el tránsito al gobierno civil, (Silva Luján, 1989) Esta junta sería presidida por el más antiguo, el general Gabriel París Gordillo, el ministro de obras públicas contraalmirante Rubén Piedrahíta Arango, el comandante del Ejército brigadier general Rafael Navas Pardo, el director general de la policía, brigadier general Deogracias Fonseca y director del DAS brigadier general Ernesto Ordoñez Castillo, personas de confianza de Rojas. Por su parte el Frente Civil prometió no tener represarías contra los militares que habían ocupado cargos públicos durante Rojas. Este proceso de democracia restringida marcaría también el desarrollo de los futuros conflictos del país, toda vez que redujo la posibilidad de otras alternativas políticas de tener participación política.

En el proceso de transición se hicieron evidentes algunos intentos de los militares por detener el proceso de la transición. Por ejemplo, las ambiciones del general Rafael Navas de tomar el poder, o las acciones del general Alberto Duarte para obstaculizar la votación del plebiscito mediante el cual se consultaba sobre el estatus jurídico a la junta militar y la igualdad de derechos de la mujer. O la organización de jóvenes oficiales como los capitanes Gabriel Puyana, Guillermo Rodríguez y José Jaime Rodríguez para establecer una junta liderada por los coroneles Ruiz Novoa, Revés Pizarro y Ayerbe Chaux; bajo la consideración de que los civiles no estaban en condiciones de asumir el gobierno del país, y de que adicionalmente se estaba adelantando una campaña que desprestigiaría a las Fuerzas Armadas. (Atehortúa Cruz, 2010)

En esa dirección la expresión un poco más refinada de este malestar se produjo en el llamado cuartelazo de 2 de mayo de 1958, organizado para obstaculizar las elecciones que proclamarían al candidato Alberto Lleras, como primer presidente del Frente Nacional. El

coronel Hernando Forero Gómez, comandante del batallón de Policía Militar, promovió un movimiento de Reivindicación del Honor de las Fuerzas Armadas. Este grupo tenía malestar por los rumores de que la policía se iba a descentralizar nuevamente, a que se iba a hacer una limpieza de oficiales de extracción conservadora; el objetivo de este movimiento era detener a los miembros de la Junta militar y hacer regresar a Rojas. Para este grupo de militares Rojas era el presidente legítimo y se le había traicionado con un golpe de estado. (Pizarro Leongómez, 1988) No obstante, sólo logran capturar a cuatro de los cinco miembros de la Junta Militar, y quien se encargaría de capturar al candidato presidencial Alberto Lleras Camargo se arrepiente de esta acción. De tal forma que la mayoría del ejército mantiene su lealtad al proceso de transición, y se reestablece prontamente el orden.

Uno de los miembros de la conspiración, el teniente Cendales, logró escapar en varias ocasiones de la prisión y continuó oponiéndose al Frente Nacional. En octubre de 1961 logró convencer a algunos soldados del Batallón en el que estaba detenido para llevar a cabo "ejercicios militares" con la intención de utilizar al escuadrón en un intento de golpe de estado. Un accidente de coche en el que resultó herido permitió que algunos soldados escaparan e informaran a sus superiores sobre sus actividades, y fue recapturado. Otra conspiración fue revelada el 24 de diciembre de 1961, una insurrección que sería dirigida por capitanes que planeaban capturar al presidente y tomar el control de las principales ciudades. (Téllez & Sánchez, 2003, págs. 42-44) Los servicios de inteligencia detectaron el plan y unos 20 capitanes fueron arrestados brevemente. Fueron liberados poco después y se les permitió seguir en servicio activo. Estas eran pequeñas conspiraciones de facciones nostálgicas, fácilmente controladas por el ejército. (Pizarro Leongómez, 1995)

El gobierno de Rojas había mejorado las condiciones institucionales de las fuerzas militares. Por un lado, en el marco de la restricción a los medios y mediante el decreto 1139 de 22 de abril de 1955 estableció penas de cárcel contra aquellos que divulgaran información incriminatoria, directa o indirecta en contra de las acciones de militares, en cuanto a las acciones

en combate o en actividades de orden público. Reforzó las condiciones de entrenamiento a través del establecimiento del fuerte militar de Tolemaida, en materia de Bienestar termina el hospital militar, crea el club militar de oficiales. Durante su gobierno se aumentó el presupuesto militar y el pie de fuerza, que paso de 14.000 miembros en 1948 a 32.000 en el año 1956. (Tirado Mejía, 1989, pág. 111)

Así mismo, había intentado fortalecer la cooperación con los Estados Unidos, enmarcado en los resultados de la participación colombiana en la guerra de Corea y con la adopción de la línea anticomunista, prioridad para el gobierno estadounidense por entonces. Galvis y Donadio hacen el recuento de las peticiones del gobierno Rojas a los Estados Unidos para aumentar la cuota de ayuda militar. Se pidió en 1955 la cifra de 150 millones de dólares, monto sin precedentes, pero el gobierno estadounidense no lo aprueba por considerar que no había un claro interés colombiano en la defensa continental, mientras que si identificaba como elementos de riesgo el que este proceso pusiera “en riesgo la economía colombiana, existe el riesgo de que se utilicen para enemistarse aún más con el partido liberal y conservador de Laureano Gómez, mediante el incremento del militarismo colombiano” (Galvis & Donadio, 1988, págs. 458-459) de tal manera, que, si bien se continuó fortaleciendo la cooperación con Estados Unidos, ésta se mantuvo en las dimensiones históricas.

Parte del legado que dejaba el gobierno de Rojas era las ambiciones de los oficiales más jóvenes; mientras que la alta oficialidad tenía miedo de la pérdida del prestigio de la institución favorecieron el retorno de los civiles al poder. Hartlyn expresa adecuadamente como este tránsito favorecía a la institución militar:

El Frente Nacional no los amenazaba personalmente, o a las fuerzas armadas como institución, prometía fortalecer la coherencia y mejorar la imagen de los militares, incluso al tiempo que les proveía con autonomía considerable en el manejo de sus asuntos internos. Les

permitía enfocar su atención en lo que era percibida como una creciente amenaza guerrillera en el campo...” (Hartlyn, 1984, pág. 267)

De ahí que para garantizar la transición a gobierno civil se requiriera de dar las garantías de que los avances en bienestar, prestigio y recursos se habían de mantener, es decir, satisfacer los elementos considerados de interés institucional; al tiempo que se les daba un gran espacio y responsabilidad en el manejo de la seguridad interna. De la lucha de partidos se pasó a una más compleja, que mantendría a los militares en el centro de la política y las dinámicas nacionales.

3.3. El pacto del Teatro Patria: recíproco respeto o esferas de acción separadas entre el gobierno y las fuerzas militares, un dilema para la atención del conflicto interno

Para garantizar la transición y permitir la consolidación del retorno de los partidos como gobierno en el país se toman varias medidas, una amnistía, debilitar la imagen de Rojas y establecer las líneas base de cooperación e interacción entre civiles y militares. Mediante el Decreto 0328 de 1958 se promulgó una ley de amnistía para abarcar los delitos políticos cometidos antes de octubre de ese año, con el objetivo de resolver la situación de algunos soldados, grupos paramilitares y guerrilleros, como incentivo para des escalar el conflicto. Otro elemento considerado necesario al comienzo de esta nueva era democrática fue debilitar la imagen del General Rojas Pinilla, quien seguía siendo popular entre ciertas facciones militares, en ese contexto el Congreso abrió una investigación en su contra por "indignidad en el ejercicio de la presidencia y por concusión en relación con un presunto fraude en el uso de fondos de la Caja Agraria". (Téllez & Sánchez, 2003). El tercer y último elemento fue un discurso del presidente, conocido como el Pacto del Teatro Patria, que se entiende como el gran contrato de los líderes políticos con los militares para evitar cualquier interrupción o traslazo de

competencias en el futuro. Estas tres medidas tenían entonces el objetivo de apoyar a la transición y a la ejecución del acuerdo del Frente Nacional.

El juicio político a Rojas “se convierte en una especie de ritual orientado a cerrar definitivamente las posibilidades del militarismo y del populismo como alternativas políticas en Colombia y para consolidar una vez más la opción oligárquica.” (Valencia Gutiérrez, 2023) El 3 de diciembre la presidencia anuncia que Rojas Pinilla estaba organizando un movimiento subversivo en conexión con personal retirado de las fuerzas armadas. Por lo que se establece el estado de sitio y se encarcela a Rojas para llevarlo a juicio. (Silva Luján, 1989) En estos momentos Rojas Pinilla envía este mensaje a las fuerzas militares:

Vine a responder por mi honor militar, de ciudadano y de gobernante. Continuaré preso sin deseos de evadirme, hasta que la justicia ordinaria dicte sus fallos, es decir, hasta que desaparezcan las arbitrariedades de la justicia política.

De mis antiguos subalternos y compañeros, esperaba tan solo que pidieran un juicio imparcial y sereno como era su deber, a fin de que las Fuerzas Armadas no quedaran señaladas ante la Historia, como inferiores a las más elementales normas de compañerismo e independencia profesional. Es aceptable que los políticos se congratulen porque el Senado me haya arrebatado el más elemental de los derechos humanos, pero por lo menos es censurable que los militares hubieran permanecido impasibles y conformes al saber que al expresidente militar lo atropellaron inicualemente sin concederle ni siquiera los derechos para defenderse que han tenido los peores criminales juzgados por la justicia ordinaria. No se les pedía una protesta belicosa ante el Senado de la República, sino una actitud digna ante el superior.

Atentamente,

Gustavo Rojas Pinilla.

(Rojas Pinilla, 1959, pág. 70)

En sus argumentos de defensa nuevamente se apela a la necesidad del contexto político, social y económico de la intervención militar. Para él, el país necesitaba de esta intervención: “cuando una casta domina sin piedad un pueblo, las Fuerzas Armadas, no pueden ser testigo

mudo de tan cruel sacrificio. Por eso me dirijo hoy a los militares de mi patria, para decirles que no debemos avergonzarnos sino sentirnos orgullosos de una fecha que es imborrable en la historia nacional... y a los militares jóvenes, todos aquellos que conservan intactas las virtudes militares, un programa, una misión, un horizonte, un amanecer". (Rojas Pinilla, 1959, pág. 89)

En ese sentido, y en línea con los elementos institucionales de virtud militar, se presentaba la eficiencia y la gestión del militar como superior frente a aquella de los gobiernos civiles:

Compárese el Gobierno de las Fuerzas Armadas, durante todos los cuatro años de su gestión administrativa, económica, política y social, con el del frente civil, y honradamente dígase, cuándo vivió mejor el pueblo, en qué época han sido más efectivas las garantías ciudadanas, más honorable e imparcial la administración de justicia, menos presos políticos en las cárceles, más caridad para los menesterosos, y mayor responsabilidad del gobierno, más sincera y efectiva sinceridad social, más cuidado con el prestigio de la nación, mayor responsabilidad de la prensa hablada y escrita, y principalmente, una más justa, una más recta, una más cristiana interpretación de la ley y un mayor respeto por la Constitución Nacional. (Rojas Pinilla, 1959, pág. 87)

La investigación se presentaba no como una afrenta personal y dirigida a él como sujeto, sino como una afrenta a la institución militar: "pienso que pasadas estas rachas de vindicta, de injusticia política y de odiosa reacción burocrática contra los militares colombianos, un día se nos hará justicia y se tendrá que reconocer que recibimos el 13 de junio una nación desecha, en trance de disolución y que llevamos la concordia a los sitios donde reinaba el sectarismo y la paz a donde solo imperaba el estridente grito de la violencia fratricida." (Rojas Pinilla, 1959, pág. 88)

El juicio no tuvo éxito y fue pronto abandonado. No obstante, en marzo de 1959 se le despojó de su rango y derechos políticos, para ser restaurados en octubre de 1967. Como lo indica Valencia Gutiérrez, el juicio político finalmente fue una improvisación ante su inminente regreso al país y "más que juzgar a un ex gobernante por el uso indebido del poder, fue neutralizarlo y

anularlo políticamente, dado el temor que suscitaba la posibilidad de que conservara apoyos tanto en las fuerzas militares como en los sectores populares (...) y más que en un proceso jurídico en una exigencia perentoria para conservar el orden público en el país.” (Valencia Gutiérrez, 2023, pág. 456)

El consenso que había permitido la salida de Rojas Pinilla y los militares del poder se va diluyendo. La agitación social retorna, la situación económica empeora lo que aumenta las tensiones en el país. Por lo que se fortalece el uso de las fuerzas militares para luchar contra el enemigo interno, se da entonces una priorización muy marcada sobre el empleo de las fuerzas militares en asuntos internos, la guerra externa se percibía como algo improbable, por lo que se concentraría la labor en lo interno. “Esta redefinición de los ejes de la acción militar implicaba un ejército políticamente activo, aunque ya no en términos partidistas como en el pasado, sino con un papel que desempeñar como promotor del cambio social controlado en las zonas de conflicto y como grupo interno de presión en función de unos criterios sobre la política, la sociedad y la economía (Silva Luján, 1989, pág. 240)

De ahí que el primer presidente del Frente Nacional, Lleras Camargo, reuniera a los oficiales en el Teatro Patria e hiciera un discurso que se fue considerado como el acuerdo implícito entre las fuerzas militares y los líderes políticos. Éste se podría resumir en la creación de esferas diferenciadas entre lo político y lo militar. Así mismo, se interpreta que el presidente quería hacer manifiesto el compromiso del gobierno a respetar y mantener los beneficios que habían sido otorgados a los militares por Rojas, desactivando algunos malestares sobre el bienestar futuro de la institución militar. Esto implicaría mantener los recursos financieros y las prerrogativas en el control del orden público; con la condición de que se reestableciera la subordinación de las fuerzas militares al control civil y la separación del ejercicio o intervención en la política. Sin embargo, su discurso va más allá y logra establecer varias líneas de la

interacción del gobierno con los militares, que aún hoy día se usan como “parámetro” de esta interacción en Colombia.

De sus apartes señalamos los siguientes elementos que se fueron arraigando en el discurso político colombiano y que reflejan la idea de lo esperado de las fuerzas militares (Lleras Camargo, 1958):

Por un lado, Lleras Camargo, alude a la diferenciación del militar, que adquiere una identidad que lo separa de la sociedad en virtud de su oficio y en relación con sus atributos esperados, como la valía, el servicio y el sacrificio:

“los ejércitos vienen a ser entonces el más alto, puro, noble servicio nacional. No se entra a ellos por la paga, ni por ningún estímulo pequeño. Sino porque se va a servir, de la manera más peligrosa, y porque se va a vivir en función de la gloria, con una constante perspectiva de muerte. ¿Para qué? Para que los demás vivan en paz ...)”

Así mismo, hace énfasis sobre la obediencia, estableciéndola como una condición requerida para los militares en todo su quehacer. Al tiempo que lo diferencia de la actividad política, en donde se produce el escenario de las discusiones. Estas características si bien tienen la intención del mantenimiento de la disciplina, el cumplimiento de la norma y el garantizar la ejecución de las acciones de conformidad con las jerarquías y cadenas de mando, hace parte de la idea de profesionalismo militar, sin embargo, se ha expuesto en casos de extralimitaciones, que abordaremos en el siguiente capítulo, como un elemento de la función militar.

Lleras expresaba:

obedecer es fundamental, es básico, insustituible en la unidad armada, porque cuando se está ante la muerte o en la batalla, discutir es perder la empresa. Es muy peligroso que se desobedezca una orden, que por insensata que parezca, ejecutada por cien o mil hombres con rigurosa disciplina puede conducir a la victoria o minimizar el desastre,” más adelante indica: “Toda la vida de ustedes ha estado dedicada a aprender a obedecer y, como consecuencia, a saber mandar, cuando les llegue su tiempo, pero a mandar personas que no deliberan

sobre sus órdenes ni las discuten. Es un ejercicio radicalmente distinto del mando en la vida civil (...) hemos sido educados para funciones diferentes, y para distintas maneras de servicio.

Se reitera a lo largo del texto del discurso Lleras la otredad o diferenciación entre el civil y el militar. Son formados y educados distinto, para actividades distintas. Los militares obedecen:

la política es el arte de la controversia por excelencia. La milicia el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. (..) si entran a deliberar, entran armadas.

Este lineamiento hizo que en ocasiones oficiales militares fueran destituidos por presentar sus ideas frente a temas diversos de manera pública. Frente a esto el patrón para los políticos ha sido la destitución del oficial considerado disruptivo. Durante la presidencia de Guillermo León Valencia se produjo una tensión con el General Ruiz Novoa, ministro de Defensa, quien criticó la incapacidad del gobierno del presidente Valencia para utilizar el potencial militar como una fuerza modernizadora, por lo que exigía cambios en las estructuras sociales para superar el conflicto.³⁶ El general contaba con popularidad, ascendiente dentro y fuera de las tropas, lo que lo hizo un foco de tensión dentro del mismo ejército. El General Reveiz Pizarro; acompañado por otros Generales, le pidieron al presidente Valencia que destituyera a Ruiz o a ellos, porque consideraban insostenible la participación del ministro en la política. Ante lo cual el presidente Valencia reemplazó a Ruiz Novoa por Reveiz. (Téllez & Sánchez, 2003)

No sin antes decir en un evento público: “qué importante es, señor ministro de Guerra, mayor general Alberto Ruiz Novoa, que tiene en sus manos todas las armas de la República, que un presidente inerme se presente a expresar su inconformidad. Esa es Colombia y eso es lo que

³⁶ El General Ruiz se había encargado de liderar una estrategia de Acción integral conocida como el Plan Lazo, en el cual los militares participaron en el desarrollo de infraestructuras comunitarias y en el establecimiento de conexiones para operaciones de inteligencia. Esta estrategia tuvo críticos entre los políticos y algunos militares, quienes consideraron que estas tareas podrían incitar deseos políticos en los militares.

nos hace grandes. Cuando me dicen que el ilustre general ha lanzado un programa presidencial, yo me lleno de entusiasmo y emoción. Que busque las fuentes de la opinión pública, en vez de buscar un golpe de Estado.” (Valencia Tovar, 2013, pág. 277) Esta expresión resume claramente la percepción, ante la deliberancia, opinión o comentarios expresos de temas fuera de los meramente institucionales, no se permitiría la participación de los militares. Este tipo de acciones muy en línea con las teorías de las relaciones civiles-militares para los momentos de transición, en la que se expresa que los ejércitos no pueden tomar partido político o hacer decisiones políticas mientras que al tiempo deben obedecer a las autoridades electas legítimamente y cumplir con el nuevo orden jurídico. El objetivo es tener militares que sean totalmente solidarios con el régimen democrático. (Pion Berlin & Martínez, 2017)

Otro ejemplo de esta reafirmación del poder discrecional del presidente ocurrió cuando el presidente Carlos Lleras Restrepo tuvo algunas diferencias de opinión con sus comandantes militares, en particular con el comandante de las Fuerzas Armadas, el General Pinzón Caicedo, quien cuestionó su decisión de fortalecer el control sobre el presupuesto militar. Esto fue publicado en una revista institucional y aunque el documento no tenía firma, el editorial manifestaba la inconformidad con la medida que otorgaba al Ministerio de Hacienda la posibilidad de supervisar el presupuesto de defensa. Lleras lo destituyó, bajo el supuesto de que todo lo publicado contaba con la autorización del superior jerárquico. (Valencia Tovar, 2013, pág. 312) Nuevamente evidenciando que, ante la percepción de extralimitación de la función del militar, el presidente tenía la discrecionalidad de pedir su salida, retirando así un potencial obstáculo para su gestión, o un potencial contendor.

Si bien la institución militar no logra desarrollar la intencionalidad de contendor, el general retirado Ruiz Novoa formaliza su candidatura con el Movimiento Democrático Nacional, con apoyo de Álvaro Uribe Rueda y Alberta Zalamea, pero no es una candidatura que prospere. (Silva Luján, 1989) Sin embargo, curiosamente el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales CEESEDEN de la Escuela Superior de Guerra, ESDEGUE, publicó

en 2013 un artículo titulado: “Las políticas desarrollistas de Alberto Ruiz Novoa a principios de 1960: ¿podríamos haber evitado medio siglo de guerra?” con afirmaciones que en contexto cuestionan de base la “doctrina Lleras”, se indica que:

las propuestas originales del General Alberto Ruiz Novoa fueron neutralizadas por las elites políticas conservadoras. Las propuestas estratégicas de Ruiz Novoa articularon las políticas estatales desarrollistas con medios estrictamente militares. ¿Es menester preguntarse si medio siglo de guerra se hubiera podido evitar si los militares y el Estado habrían sido capaces de trascender los intereses particulares de las elites parroquiales por el bien de una estrategia más efectiva?. (Dufort, 2013, pág. 43)

Así mismo, en el artículo se plantea como objetivo estudiar las “facciones oficiales dentro de las Fuerzas Militares colombianas- los conservadores y los reformistas- y sus respectivos pensamientos estratégicos” e indica que una de las diferencias esenciales era que los oficiales reformistas eran quienes buscaban las causas profundas de la violencia en un enfoque más completo para lograr la paz. Esta visión estaba alineada con los procedimientos aprendidos en los procesos de entrenamiento y formación en los Estados Unidos, y tenía una dimensión política en cuanto a la acción cívico militar y procesos de reconstrucción. Para Dufort esta visión fue un enfoque estratégico en las fuerzas militares que fue abolido por el gobierno conservador en 1964 por considerarlo riesgoso y por abrir posibles puertas a un golpe militar, de ahí que esta aproximación no volvería a estar en vigor antes de la década de 1990, cuando una nueva generación de oficiales reformistas asume posiciones de liderazgo dentro de las fuerzas militares.

En este sentido la doctrina Lleras preveía el establecimiento del límite entre la opinión de los temas militares y los temas que podrían ser considerados dirección del gobierno, como elemento de toma de postura de los militares, lo que no les correspondía como actores que deben representar el concepto de nación, y que además se traducía en una opinión de

evaluación del desempeño de los gobiernos, en esa dirección Lleras afirmaba:

“Las Fuerzas Armadas tienen que representar a la nación ante presuntos enemigos exteriores, necesitan de todo el pueblo, del afecto nacional, del respeto colectivo, y no lo podrían conservar sino permaneciendo ajenas a las pugnas civiles. Las Fuerzas Armadas no pueden pues, tener partido.”(...) “ Si las Fuerzas Armadas entran a la política y a la dirección del gobierno entran inevitablemente en la disputa de si el gobierno es bueno o malo. Inmediatamente se forma un partido, el suyo (..)”

Este temor a la dimensión de participan política de los militares se acrecentó con el crecimiento la Alianza Nacional Popular- ANAPO como partido alternativo. Éste avanza en participación electoral pasando de un 3.5% a un 18% de los votos para representarse en el congreso en 1966, es decir este movimiento se convertía en un partido de oposición, con 33 representantes a la cámara y 18 senadores. Para las elecciones presidenciales de 1970, Rojas Pinilla llega con una propuesta fuerte, que hace que la prensa que había censurado en el pasado y los partidos políticos presenten una dicotomía así: “o la democracia o la dictadura, o Pastrana o Rojas”. El proceso electoral fue altamente cuestionado con serios alegatos de fraude, lo que desata movilizaciones en diversas ciudades. (Sánchez Martínez, 2010)

Esta situación estimuló rumores de una posible confrontación que reinstalara a Rojas en el poder, con supuestos planes para detener al presidente Lleras, al ministro de Defensa y al candidato electo Misael Pastrana. De ahí que el presidente decretara el estado de sitio del 21 de abril hasta el 15 de mayo, para evitar cualquier acción por fuera de lo normal. De ahí que el temor de los partidos tradicionales no estaba solo en la posible participación política de los militares, sino también en la configuración de nuevas formas de representación política que circunvalaran las restricciones establecidas por el sistema.

Otro de los elementos de la doctrina Lleras establecía formalmente las áreas de competencia de los líderes políticos como diferenciada de la competencia de los militares, al respecto se planteaba en palabras de Lleras (1958):

...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. Las dos invasiones son funestas, pero en cualquier caso salen perdiendo las Fuerzas Armadas. La política mina la moral y la disciplina de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas, al transgredir el límite de sus funciones, entran a la política y la dañan.

Este lineamiento ha servido como argumento en doble vía y no siempre de manera afortunada. Ha sido fundamento para que las fuerzas armadas reiteren las áreas de competencia especializada, es decir, otro de los elementos descritos como requeridos para la profesionalización, el uso de conocimiento especializado, educación diferencial y en cierto sentido aislamiento o separación de la sociedad basado en el ejercicio de su profesión. En ese sentido, es escasa la oportunidad para que los civiles, funcionarios de gobierno, puedan acceder a la información, conocimiento y experiencias para ser considerados interlocutores de valía. Mientras que para los líderes políticos puede jugar como argumento para permitir un margen muy amplio en la conducción de las operaciones y actividades, sin el correcto establecimiento de controles y en particular, otro de los elementos claves de las relaciones civiles militares, y es la conducción política de la guerra. Para Pacho Leal, este acuerdo, este respeto y la clara división de influencias generó a la postre que los civiles se aislaran de conocer los temas militares, y más difícil aún que los gobiernos lo asumieran en ocasiones como ausencia de dirección política de lo castrense (Leal Buitrago, 1999)

De hecho, el discurso de Lleras hace una afirmación muy curiosa, que a veces se ha pasado de largo en los comentarios sobre este pacto:

Si el Ejército, la Marina, la Aviación, la Policía se engrandecen, como yo creo que ocurrirá, si se hacen más dignas de admiración y el respeto de los colombianos, será porque han adquirido por sí solas ese título, sin presión, ni intriga, ni obstáculos por parte del gobierno. Si

fallan será su sola culpa. Así entiendo yo el gran contrato de recíproco respeto entre el gobierno civil y las Fuerzas Armadas. No voy a pedirles nada que no esté escrito en la Constitución y las leyes. No me podrán pedir nada que no esté obligado a darles.

La responsabilidad del fallo como consecuencia de la propia acción de las fuerzas. En este punto se podría entender que los éxitos en materia de seguridad y defensa nacional serían adquiridos por el trabajo directamente militar, operacional, libre de presiones y de injerencias por parte del gobierno. Esto aludiría al histórico nivel de discrecionalidad de los militares en cuanto al manejo del conflicto interno, y reforzaría la idea de estas esferas diferenciadas. Se establece las leyes como límite de la interacción recíproca, ni uno ni otro actor puede exceder las peticiones o aspiraciones por fuera del marco normativo vigente. Sin embargo, esto podría ser pensado desde la formulación de las políticas de seguridad y defensa, como una limitante al actuar toda vez que la implementación de las políticas en esta materia, tendrían que ser, en suma, un resultado de la acción del gobierno, no sólo de uno de los elementos del Estado.

Esta separación de roles también permite que “cuando los políticos no ponen mucha atención a la defensa, dejan un vacío en el proceso de formulación de políticas, lo que resulta muy tentador para los oficiales de llenarlo con sus propias políticas, que pueden ser algunas veces no tan compatibles con los requisitos de la sociedad.” En esa dirección Pion Berlín y Martínez indican que, si se va a considerar a los militares como un instrumento de la política, en el sentido de política pública, debe ser el liderazgo civil quienes tengan la suficiente cercanía a los temas de defensa para tener capacidad de formular las políticas. (Pion Berlin & Martínez, 2017, pág. 8) Por ejemplo, en el caso colombiano esta división de esferas de competencia derivó en la formulación del Decreto 3398 de 1965 y la Ley 48 de 1968, mediante las cuales se les dieron facultades a las Fuerzas Armadas para armar, dar adiestramiento militar, coordinar labores de seguridad y control territorial con civiles. Interpretado “se consolidó una estabilidad para la competencia política entre ellos y se dio mano libre para que los militares se encargaran del

“enemigo interno” (Celis, 2021) Algunos han entendido este contexto como que el gobierno civil les dio carta blanca a los militares para hacer lo que determinaran, sin interferencia, y, por ende, sin guía de los líderes políticos.

Leal citando al general Valencia, muestran su acuerdo en que el liderazgo civil poco se preocupó por desarrollar verdaderas políticas en temas de seguridad y defensa, y que este vacío fue llenado por la alta oficialidad militar:

Este es un país de cuatrienios: cada presidente rompe con el pasado y entra a revolcar el país con su esquema de salvación; diseña nuevas políticas, si es que se pueden llamar así las improvisaciones. Esas improvisaciones han caracterizado también el frente externo e interno. Sólo en parte la ausencia de políticas ha sido reemplazada por el estamento militar. Pese a la continuidad de los objetivos militares centrales de pacificación y derrota de enemigos genéricos (bandoleros, guerrilleros y comunismo), y a la persistencia de patrones de comportamiento estamental, los militares estuvieron supeditados entonces a la improvisación y a los cambios de las políticas estatales. Cada ministro militar tuvo la posibilidad de definir su propia política, y cuando no lo hizo la iniciativa corrió por cuenta de sus subalternos inmediatos, especialmente los comandantes de las Fuerzas Militares y el Ejército. Con cierta excepción del Plan Lazo, durante más de tres décadas prácticamente no se formularon planes que ameriten el nombre de políticas militares de Estado. (Leal Buitrago, 2002, págs. 42-43)

Esto se suma al establecimiento de otra línea muy clara para la interacción civil militar y es la relacionada con el fuero militar y la responsabilidad, Lleras (1958) dijo al respecto:

“las faltas serán juzgadas por las Fuerzas Armadas, como lo disponen los reglamentos y los códigos. El gobierno exigirá inflexiblemente que haya justicia, que no haya impunidad, que no haya complacencias, ni tolerancias, ni personalismos. Pero confiaré a las Fuerzas Armadas su propio honor, su disciplina, su eficacia.”

Para Pardo, estas esferas de influencia fueron asimiladas como una política pública permanente, que buscando la armonía civil-militar también serviría para alejar a los militares de la tentación de los golpes de Estado. (Pardo Rueda, 1996, pág. 316) No obstante, uno de los

efectos de este pacto fue que: empezó a resquebrajarse, en forma cada vez más patente, la neutralidad del Ejército frente al ejercicio de la violencia. A partir de esa fecha, con más frecuencia y con más rigor, las Fuerzas Militares se vieron comprometidas en el manejo del orden público („) se comprometieron desde el propio corazón del Estado con una de las partes del conflicto, el partido de gobierno.” (Vargas, 2002, pág. 127) Al tiempo que los militares empezaron a hacer notar la debilidad del Estado colombiano y cuestionaron muchas veces la forma de abordar el problema del conflicto armado.

Por ejemplo, el general Landazábal Reyes, fue comandante del ejército y ministro de defensa, y se caracterizó por sus planteamientos que desbordaban la esfera propiamente militar frente a las posibles salidas negociadas al conflicto. Como comandante del Ejército escribió en una revista institucional un editorial “La eficacia del ejército” estableciendo que “queda demostrado ampliamente que el Ejército puede derrotar militarmente a la guerrilla, pero aun así la subversión seguirá mientras no se modifiquen en el campo social, político y económico, las condiciones objetivas y subjetivas que a diario resquebrajan y deterioran la conformidad” (Landazabal Reyes, 1981), esta situación fue interpretada por el presidente Julio César Turbay como una acción que sobre pasaba el límite de competencia del comandante. Sin embargo, logra ser promovido a ministro de Defensa con el presidente Belisario Betancur. El mismo reflexionaría que en su tiempo como ministro se produjo un divorcio entre el gobierno civil y los militares, y la consideró como una crisis. En particular estas tensiones se acrecentaron cuando Landazábal presentó una propuesta pública de paz, que incluía aspectos como vivienda, agricultura, seguridad social, desarrollo industrial, educación, y el campo militar.

El gobierno de Betancur plantea una amnistía para favorecer la desmovilización, establece el Plan Nacional de Rehabilitación-PNR y la Comisión de Paz. El ministro acompañó estas políticas y proyecto en las fuerzas militares con la creación de las unidades de ingenieros y comandos desarrollo. (Lándazabal Reyes, 1995) Sin embargo, a inicios de 1983 publica en la Revista de las Fuerzas Armadas que la amnistía había dejado al descubierto la farsa de los grupos

y su relación de subsistencia y nexos con el narcotráfico. El acercamiento de Betancur con los líderes del Movimiento 19 de abril, M-19, “sin consulta” a los militares” fue el catalizador de las diferencias con el gobierno. Indicaba que era necesario que en el país “se acostumbre a escuchar a sus generales porque ellos saben lo que dicen y por qué lo dicen” (Castaño Rubiano, 2020). De ahí que se deteriorara la relación y presentara su renuncia: “cuando el entonces ministro de Defensa presentó renuncia de su cargo como consecuencia de unas declaraciones consideradas polémicas y deliberantes. Y hechas, no tanto porque el ejército hubiera querido romper el silencio político a que lo obliga la constitución, como porque, a los ataques de que las fuerzas armadas eran objeto, su comandante en jefe solo correspondía con su propio desconcertante mutismo.” (Landazabal, 1997, pág. 39)

En una entrevista con Medófilo Medina comparó la gestión de los ministros de defensa civiles con la de los ministros de origen militar: “si a los ministros militares nos hubieran dado la plata que le han dado a los ministros civiles habríamos ganado cinco guerras. Nosotros no teníamos plata, pero sí mística profesional, había convicción de porque se estaba combatiendo y que era lo que había que combatir” (Medina, 2000) El general Landazábal es nombrado embajador en una de las misiones colombianas en el exterior. A su regreso crea el Movimiento de Integración Nacional y de las Reservas de las Fuerzas Armadas, y se presenta sin éxito a la Asamblea Nacional Constituyente; de ahí que se incorporará al partido conservador y fuera uno de los fundadores del Cuerpo de Generales y Almirantes de las Fuerzas Militares.

El debate sobre el fuero militar, sobre el tratamiento de los militares en el marco de la justicia transicional producto de los Acuerdos de Paz, las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos, la participación de los militares en la reconstrucción de la memoria y en la transformación del conflicto colombiano son muchos de los temas que se derivan de esta discusión. Buscando un difícil equilibrio entre respeto a la norma, la disciplina y operación interna, pero con el apremio de tener un marco de justicia ampliado y efectivo en la preservación

de los derechos. En un momento posterior de esta investigación abordaremos, aunque no de forma extensa, algunos de estos elementos.

3.3.1. La seguridad y la defensa para los militares, los políticos a la política

El establecimiento de estas dos esferas de influencia logró evitar lo que se consideraba más riesgoso para las relaciones civiles militares y era la toma del poder por parte de los militares. La preocupación central del gobierno civil en su momento histórico era presentar las condiciones y reglas de juego, para que los militares no participaran de la dimensión política. Se jugó con la idea de que los temas de seguridad y defensa eran de competencia exclusiva de los militares, y se les propuso un acuerdo de escasa interferencia del liderazgo civil. Sin embargo, en realidad, se creó un nuevo y diverso escenario, en donde los militares no regresaron a los cuarteles como diría la expresión clásica, sino que asumieron roles decisivos y preponderantes en la agenda nacional.

Este discurso se podría enmarcar en la configuración que Huntington hace de las relaciones civiles militares. (Huntington, 1957) El profesionalismo aleja del deseo de intervencionismo, produce una especialización que a su vez genera distancia entre los líderes civiles. El militar como tal debería obedecer al liderazgo, pero en contraprestación tendrá un amplio grado de autonomía para desarrollar sus actividades profesionales. Sin embargo, estos planteamientos clásicos de las relaciones civiles-militares se proponían en su mayoría para contextos de amenazas externas y empleo de las fuerzas en contextos regulares. Mientras que en Colombia, el crecimiento y complejización del conflicto armado les llevó a que tuvieran que hacerse cargo de la protección del Estado como tal, no con ocasión de amenazas externas, sino de responder a problemas de orden interno, lo que les puso en permanente contacto con la sociedad, con los medios de comunicación, les llevó a trabajar con la fuerza de policía y en algunas ocasiones realizar tareas que serían entendidas como no tradicionales; en suma, les llevó a mantenerse en el centro de la dinámica política del país.

Así mismo la dinámica del conflicto armado colombiano, su evolución, la transformación de los actores ha llevado a que las fuerzas militares hayan tenido también que ajustarse a desempeñar diversos roles, muchas veces simultáneos. Como lo indican Ugarriza y Pabón, justo después del pacto del teatro Patria las fuerzas militares tuvieron que dar cuenta de “tres guerras simultáneas, -bipartidista, bandoleril y comunista- introducía a los militares a un escenario confuso, en el que la capacidad de diferenciar las características del enemigo se convertía en un proceso lento y lleno de reveses.” (Ugarriza & Pabón Ayala, 2017) Con el tiempo, el crecimiento de las guerrillas llevó a planteamientos para las operaciones contra guerrilleras que explicaban la situación así: “los grupos armados fuera de la ley (...) no son solo organizaciones guerrilleras, sino también bandoleros (...) que secuestran, asaltan bancos, roban el comercio, extorsionan y aterrorizan campesinos inocentes y matan soldados y agentes de la República. En resumen, son facinerosos fuera de la ley, reclamados por las autoridades que operan con tácticas de guerrillas” (Ugarriza & Pabón Ayala, 2017, pág. 166)

En este sentido la caracterización de su enemigo comprendía otros adjetivos, calificaciones y acciones, que buscaban desligar el concepto político de la guerrilla. Era presentada más como una táctica, que como un proyecto de índole político. De ahí que la autonomía que se les otorgó a los militares en el marco del manejo del conflicto les ha permitido una caracterización de la amenaza que corresponde a la conjunción de diversas acciones o dimensiones del conflicto: narcotráfico, terrorismo, sedición, entre otros. De ahí que como veremos en el capítulo siguiente, esta definición de la amenaza, y sobre todo, la búsqueda de minimizar el carácter político del conflicto, favorecieron aproximaciones militares que planteaban como única alternativa viable la derrota de la guerrilla, y se reflejaba en sus planes operacionales y doctrinas; mientras que de forma intermitente, los líderes civiles pretendían una aproximación política para buscar salidas negociadas al conflicto, asumiendo a la contraparte como un actor político. El general Carlos Ospina, quien fuera comandante de las fuerzas militares resumía la posición militar colombiana frente a la guerrilla así: “al final, no importa como se

llame el enemigo, *insurgente, terrorista, narcotraficante o narcoterrorista*, la contrainsurgencia efectiva depende en cómo se entienda al enemigo y sus intenciones reales. La respuesta gubernamental debe estar moldeada por este entendimiento.” (Ospina C. A., 2006)

Para la Comisión de la Verdad, el pacto del teatro Patria “si bien alejaba el riesgo de un ruido de sables, se convertía a los militares en un cuarto poder. En las décadas siguientes esta separación se convirtió en fuente de disputas durante los procesos de paz y las treguas, y excusa para alentar la impunidad”. (Comisión de la Verdad, Comisión de la Verdad, 2023) Es decir, el acuerdo funcionó en el contexto de permitir la transición civil, pero el que perdure como lineamiento para la interacción civil-militar, genera problemas no sólo en la forma de ejercer el control civil, sino también en la forma de conducir el conflicto, de crear políticas y de buscar soluciones, como la negociación de procesos de paz. No obstante, la referencia al Pacto del Teatro Patria sigue vigente. Cada vez que hay alguna declaración de un alto oficial militar sobre temas de agenda nacional alguien le reconviene e invita a mantenerse dentro de la línea de comportamiento institucional de respeto a la esfera civil.

Es un mensaje reiterativo por parte de los presidentes, el esperar que el militar no dé a conocer sus opiniones de forma pública, y que en el sentido del profesionalismo huntingtoniano acepte y acate las órdenes. Por ejemplo, una de las más recientes referencias a esta esfera dividida usa este tipo de referencias en contra de los mensajes de la cúpula militar: “Hoy los populismos contaminaron al gobierno y a la oposición, a gobiernistas y a opositores incluso a la cúpula del Ejército. Esa es una grave amenaza para el Estado de derecho porque lo pervierte desde adentro. Minimizar el caso Zapateiro es desconocer que a los miembros de la fuerza pública les está prohibido respaldar y debatir pronunciamiento alguno de terceros, porque no son deliberantes. Ni siquiera pueden votar. Menos controvertir, ni opinar por fuera del ámbito específico de sus temas profesionales. Así de claro. Lo prescribe la constitución.” (Trujillo Muñoz, 2022) Esto con ocasión de expresiones en redes sociales sobre quien entonces era candidato presidencial Gustavo Petro.

También se ha usado el discurso del teatro patria para hacer referencias sobre el liderazgo presidencial y el tipo de comportamiento requerido para con los militares. Es decir, para contrastar el tipo de comportamiento “ideal” o al menos esperado en la interacción con los militares. Algunos militares y medios de comunicación han comparado las posturas de Álvaro Uribe con Lleras; reivindicando de esta forma la manera en que un presidente supuestamente debe manejar las temáticas de seguridad y defensa. De Uribe decía El Tiempo en diciembre de 2003, tras un llamamiento a las fuerzas armadas en la ceremonia de ascenso: “han sido, en fin, directrices importantes, necesarias y oportunas de un mandatario que ha asumido tal vez como ningún otro su papel constitucional de comandante en Jefe de las Fuerzas Militares.” (Redacción El Tiempo, 2003) Una de las comparaciones hace referencia a la forma de interrelacionarse con los militares “mientras Lleras fue distante y programaba la menor injerencia del conductor político sobre la gestión militar, Uribe fue cercano, incisivo y controlador: Pero respetuoso y leal.” (Uribe Cáceres, 2012)

La idea de los militares como una esfera independiente, aislada de lo político pudo haber llevado a equívocos como aproximaciones básicamente operacionales y militares para la resolución de los conflictos, establecer responsabilidades operativas en actividades que eran de alguna forma inducidas o permitidas por los liderazgos civiles. Esta idea de separación de esferas es descrita por Ospina como: “Hubo una desconexión entre el establecimiento político y el militar. El establecimiento político consideraba el problema como puramente uno de violencia: los insurgentes estaban usando la violencia, por lo que la violencia de las fuerzas de seguridad debía ser utilizada contra ellos. Además, la guerra era el problema del ámbito militar, no del establecimiento político. No existía el concepto de una respuesta multifacética e integrada por parte del estado.” (Ospina C. A., 2006) De ahí que de forma reciente y aún más tras los acuerdos de paz con las FARC se ha hablado de la necesidad de revisar este acuerdo tácito de los líderes civiles y militares, así como la importancia de considerar como un elemento importante en la

coyuntura nacional la temática de las relaciones civiles militares. (Aguirre Dávila, Chávez Plazas, & Ramírez , 2023)

3.3.2. El conflicto armado interno y la lucha antinarcóticos versus los roles tradicionales: un redimensionamiento de las capacidades militares

El proceso de transición del Frente Nacional coincidió con el crecimiento del conflicto interno y con la asignación a las fuerzas militares, en particular al ejército de desarrollar estrategias para la contrainsurgencia. Como lo describiría Stepan para la mayoría de los países de América Latina el nuevo profesionalismo militar implicaba la formación para atender a los problemas de seguridad interior, en el cual la misión más importante estaría en la atención de temas de seguridad nacional. (Stepan, 1988) En los primeros años del pacto, el ejército se enfrentó a pequeños grupos de guerrilleros y bandidos, algunos de los cuales eran remanentes del enfrentamiento bipartidista de la Violencia. Sin embargo, para 1965, algunos de éstos habían evolucionado hacia movimientos más ambiciosos con afiliaciones comunistas e inspiración cubana.

A principios de la década de 1960, el gobierno y el ejército abordaron el conflicto a través de programas de acción civil-militar, en los cuales las fuerzas armadas se acercarían a las comunidades locales y ganarían su apoyo. Este plan LAZO fue considerado por un sector militar como que afectaba estrictamente a la capacidad militar, al dispersar las actividades y recursos en actividades no propiamente para las que fueron capacitadas. Algunos políticos temían futuras ambiciones políticas en conocidos oficiales militares, y este enfoque fue progresivamente reemplazado con un mando que “consideraba que el problema de la subversión debía tratarse sólo con las armas, pues cualquier otra consideración implicaba inmiscuirse en política. La bipolaridad ideológica internacional no era considerada política, pues confrontar el comunismo era sencillamente un deber patriótico.” (Leal Buitrago, 2002, pág. 51) En ese sentido, el debate de la politización de los militares dejó de estar ligada a los debates meramente partidistas y se

produjo una politización diferente, la defensa en contra de las amenazas al gobierno, en una lógica anticomunista muy marcada, conocida como Doctrina de Seguridad Nacional.

No hubo cambios importantes en la organización o estructura del ejército colombiano durante este período. Los cambios que ocurrieron en estos años respondieron a la necesidad de enfrentar desafíos de seguridad más grandes y fortalecer la misión interna de las fuerzas armadas. En 1960, el gobierno decidió transformar el Consejo Superior de la Defensa Nacional, donde se reunían los ministros de Guerra, Economía, Relaciones Exteriores, el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y el jefe del Estado Mayor Conjunto para discutir temas de seguridad, hacia un papel asesor más sólido como enlace entre lo militar y las autoridades civiles, pero esto no se desarrolló de manera constante. Ese mismo año se hizo la reforma a la interpretación del artículo 121 de la constitución, referente al estado de sitio y el control de los decretos legislativos que se expidieran.

El mantenimiento del estado de sitio en los departamentos más difíciles de controlar, como Cauca, Caldas, Huila, Tolima y Valle, permitió al ejército retener ciertos poderes importantes en materia de orden público. El estado de sitio en la totalidad del país se determina a fines de 1958 y a fines de 1961, en momentos en los cuales el gobierno consideraba que había peligro de un levantamiento militar. (Gallón, 1979) Bajo el estado de sitio, el ejército tenía algunos derechos de jurisdicción sobre civiles. Para Gallón el que se dieran estas atribuciones jurisdiccionales a los militares era un síntoma del papel del ejército en el Estado. A partir del año 1965 se hará uso más frecuente de esta figura, cada vez que por movilizaciones sociales o por violencia se llama a decretar el estado de sitio. A partir de entonces se haría uso de la transferencia a la jurisdicción penal militar, de ciertos delitos. Los consejos verbales de guerra podían atender casos de “conductas contra la seguridad del Estado, la asociación para delinquir, el incendio y otras acciones que envuelvan un peligro común, el secuestro y la extorsión, los delitos conexos con los anteriores y las acciones contra la propiedad, las personas y el orden social definidos en un decreto ley 1699 de 1964.” (Gallón, 1979, pág. 54) Para los setenta se

amplía su jurisdicción también en casos de robos superiores a 10.000 pesos, es decir, abarcan muchos de los delitos previstos en el código penal.

A finales de la década, la estrategia cambió hacia un enfoque más represivo, que buscaba una intervención militar más contundente para buscar poner fin a las "Repúblicas independientes" dentro del país. Este enfoque ofensivo casi logró destruir dos importantes organizaciones, como el Ejército Popular de Liberación (EPL) de 1967 a 1969 y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) después de la operación Anorí en 1973-1974. El papel del ejército en los primeros años del pacto era preservar la seguridad del régimen a través del control del orden interno. Y las mayores atribuciones en el manejo del conflicto, pero también en el manejo y administración de justicia implicarían una nueva dimensión para los militares en el sistema político.

Este nuevo rol fue asumido por algunos militares sin mayor discusión, sin embargo, se planteaba un nuevo problema y era que, al atender los temas de seguridad interna, hay una mayor interacción con políticos locales y una mayor interacción con la población, la cual en el marco de la aplicación de normas restrictivas de la libertad puede generar una interacción no deseable. A esto se refirió el general Gabriel Puyana cuando advertía que el uso de las fuerzas militares para la contención de las protestas y manifestaciones sociales terminaba cumpliendo con dos tipos de propósitos. Por un lado, se lograba mostrar el control de la subversión a través del uso de la fuerza legítima del estado, pero terminaba indisponiendo a la población frente a sus fuerzas armadas. Esto reducía el riesgo de que los militares fueran considerados como alternativas de poder que estuviera en capacidad de hacer frente a los desafíos de cambio que requería el país. (Puyana García, 1979)

Melo indica que este rol de los militares como defensores de las estructuras políticas del frente nacional, produjo que se dieran enormes problemas de interacción de los militares con las comunidades en zonas de influencia guerrillera, con enfrentamientos por fuera de la regulación del derecho de guerra, "esta violencia contra los campesinos, excesiva en términos

de la ley y contraria al texto de los códigos y los argumentos de la violencia guerrillera: esta está justificada porque es una respuesta, preventiva y retaliativo a la acción del ejército, que ataca, no solo a los guerrilleros, sino a sus simpatizantes.” (Melo, 2021, págs. 160-161)

Durante esos años los actores armados ilegales se habían multiplicado y fortalecido, especialmente a finales de la década de 1970. Las FARC duplicaron su presencia territorial; el casi extinto ELN fue reorganizado y el M-19 emergió con más fuerza en las zonas urbanas. Se formaron otros grupos guerrilleros menores, como el movimiento Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). La seguridad en Colombia también fue desafiada por la creciente influencia de las organizaciones de tráfico de drogas que incluyeron tácticas terroristas en su estrategia, y la aparición de autodefensas, o grupos paramilitares. Desde la década de los 60’s se había abierto la posibilidad a que los civiles se organizaran con el fin de hacer grupos de autodefensa, con el auspicio y con interacción con las fuerzas armadas (decreto legislativo 3398 de 1965 y ley 48 de 1968).

Las crecientes amenazas, sumadas al creciente rol de los militares tendría una de sus confluencias más importantes en la promulgación del Estatuto de Seguridad, mediante el Decreto Legislativo 1923 del gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Este estatuto, era un conjunto de normas que otorgaba nuevas competencias a los militares, con la capacidad de determinar nuevos delitos y contravenciones (causar perturbaciones al orden público, participar de ellas, alterar el pacífico desarrollo de las actividades sociales), posibilita la censura sobre los medios de comunicación. Para entonces de las 331 conductas que podrían ser sancionadas penalmente, 99 fueron transferidas como competencia de los tribunales penales militares. (Gallón, 1979) Así mismo bajo la figura del estado de sitio los militares fueron tomando atribuciones más allá de las de su profesión, hacían actividades de reemplazar a las autoridades civiles en los municipios, desempeñaban labores policiales, aduaneras, de policía y de justicia.

Este decreto recuperó regulaciones anteriores dirigidas contra actividades subversivas y estableció limitaciones en la cobertura mediática de asuntos relacionados con la seguridad nacional. Esta medida recibió una fuerte oposición, ya que se consideró que otorgaba un exceso de autoridad a las fuerzas militares y promovía la violación de derechos. En ocasiones, la insatisfacción de la población se manifestaba a través de protestas en las calles que perturbaban la paz pública, y debido a la capacidad limitada de la policía, el ejército se veía involucrado en el mantenimiento del orden en las zonas urbanas (Leal Buitrago, 2002) Las referencias anticomunistas se hicieron frecuentes en los pronunciamientos militares y se ampliaron los consejos de guerra para tratar diversas conductas de civiles.

Para Dávila, este estatuto reconocía a los militares un papel protagónico en la defensa de la democracia. La persistencia de amenazas internas, y su conexión con los desafíos de seguridad externa, condujo a un notable incremento en el tamaño y las aptitudes del ejército colombiano a lo largo de la Guerra Fría. En cuanto a la relación civil-militar, se daba una interacción estratégica que permitía la estabilidad política. Había una especie de sintonía entre el gobierno y los militares, dado por el respeto a las esferas de autonomía de cada uno, por lo que no habría necesidad de alterar ese acuerdo con una interrupción democrática. Es decir, el escenario daba buenos espacios, recursos e influencia a las fuerzas militares, por lo que no habría un estímulo para cambiar ese acuerdo. (Dávila Ladrón de Guevara, 1998, pág. 151) A partir de la década de 1980, el deterioro de las condiciones de seguridad interna se convirtió en un nuevo estímulo para el fortalecimiento de las fuerzas armadas. (Dávila Ladrón de Guevara A. , 1999).

Leal Buitrago resume estos años como un periodo de relativa estabilidad económica en el cual el sistema político logró superar las crisis ocasionadas por los esporádicos descontentos militares y los frecuentes movimientos de protesta de las limitadas organizaciones populares. Estos movimientos fueron reprimidos por la acción de militares y policías, influenciados por la Guerra Fría y las necesidades defensivas del sistema. El crecimiento irregular de las fuerzas

guerrilleras siempre estuvo acompañado por un aumento en el número de unidades, personal y presupuestos militares, lo que resultó en un deterioro gradual de la paz tanto en áreas rurales como urbana. (Leal Buitrago, 1999, pág. 113)

El uso de los militares en operaciones de seguridad pública es uno de los temas que inciden más en el entorno de las relaciones civiles militares. Por un lado, el diálogo entre profesionalismo y tareas propiamente militares para las que fueron diseñadas, con la necesidad de atender actividades no convencionales, que pueden ser considerados roles policiales. Como lo indica Pion Berlín no se puede forzar a los soldados a ajustarse a un molde policial, ya que existe una desconexión fundamental entre el trabajo policial y el profesionalismo militar. Así mismo, la asignación de estos roles lleva a los militares a una interacción con la población en diferentes contextos, incluso urbanos, en donde hay una fuerte dificultad para conducir las operaciones. Estas acciones requieren de mayor cuidado por la dimensión humana, es decir la cercanía o constante interacción de los soldados con los civiles, en dinámicas amigo-enemigo, lo que hace que se requiera una constante evaluación de la relación. (Pion-Berlin, 2019)

Esto debido a que las organizaciones militares están diseñadas y entrenadas para utilizar una fuerza sin restricciones y explosiva para someter a un enemigo; no suelen estar preparados para actuar con moderación o cautela. Siempre existe la posibilidad teórica de que los soldados recurran a excesos y violen los derechos humanos mientras persiguen a sospechosos. A pesar de esa perspectiva, el apoyo público a la intervención militar en la lucha contra el crimen parece ser sostenida en general. (Pion-Berlin & Carreras, 2017) Lo que nuevamente abre un reto para la interacción civil-militar, el objetivo sería de acuerdo con Feaver tener protección por los militares y tener protección de los militares.³⁷ (Feaver, 2003, pág. 6) La toma y retoma del palacio de Justicia en el año 1985 marca uno de esos hitos históricos, en los cuales se evidencia

³⁷ La expresión original de Feaver es: "to have protection by the military and to have protection from the military"

la complejidad de desplegar a las fuerzas militares para acciones urbanas, en control de la seguridad interna, y como este tipo de acciones a su vez representa una dificultad para la interacción civil-militar.

3.3.3. La toma y recuperación del Palacio de Justicia: crisis de las relaciones civiles-militares

El 6 de noviembre de 1985 un comando de 35 guerrilleros del M19 se tomó por asalto el Palacio de Justicia, sede del poder judicial colombiano, en pleno centro de la capital. Las acciones militares y policiales que llevaron a la recuperación del control del palacio han sido cuestionadas durante décadas, no solo por la muerte de un centenar de rehenes, la desaparición y tortura de civiles, sino también por hacer evidente la fractura del control civil sobre las operaciones militares; siendo este uno de los puntos más bajos de la interacción civil-militar. El M-19 se había convertido en uno de los temas más sensibles para los militares, en el año 1979 los había dejado en ridículo con un impresionante robo de cinco mil armas que se encontraban en el Cantón Norte, jurisdicción de la Brigada Trece, entonces al mando del general Vega Uribe, quien sería el ministro de defensa durante la Toma. En diciembre de 1984 el ejército se enfrentaba en varios combates con el M19, y resintió en particular el recibir la orden presidencial de suspender los enfrentamientos en la zona de Yarumales, Cauca, cuando consideraban que tenían una victoria asegurada. La ofensiva de esta guerrilla se hace más intensa, atacando a policías y soldados, incluido un ataque sobre el Batallón Cisneros en Armenia y un atentado al general Samudio, comandante del ejército el día 23 de octubre de 1985.

De ahí que esta guerrilla fuera percibida por los militares como un enemigo que causaba gran sensibilidad. La toma tenía como motivación el buscar un juicio político al presidente Betancur, en un documento llamado “demanda armada” la guerrilla expresaba su deseo de someter a juicio de responsabilidad política al presidente Belisario Betancur, por la entrega de

recursos naturales, la extradición de colombianos, el incumplimiento de la tregua acordada con el M19 y la violación de derechos humanos (Castro Caycedo, 2008, págs. 18-19)

Los informes de inteligencia y las investigaciones penales y políticas tras la retoma del palacio lograron evidenciar que la toma fue una acción anunciada. Memorandos de inteligencia indicaban que la guerrilla tenía planeada esta toma, y que lo ejecutarían para mediados de octubre, los diarios anunciaban su realización, e incluso la guerrilla envía mensaje a una emisora anunciando una acción “de tanta trascendencia que el mundo quedará sorprendido”. El ministro de Defensa general Vega Uribe presenta esa información de inteligencia en un debate ante la cámara de representantes. No obstante, y pese a estos rumores e informes de inteligencia, la seguridad del palacio de justicia fue reducida, por lo que el día de la toma no había vigilancia ni policial ni militar sobre el edificio.

La retoma comandada por general Jesús Armando Arias Cabrales comandante de la XIII brigada, el general José Luis Vargas Villegas, comandante de la policía de Bogotá y coronel Alfonso Plazas Vega como comandante de la Escuela de Caballería. Los rehenes pronto se vieron entre tres fuegos, el de la policía con el curso de operaciones especiales COPES, el del ejército y la conflagración que se expandía consumiendo archivos y repositorios. Durante las acciones se desplegaron de más de mil militares, se usaron tanques, subametralladoras NP5, granadas de fragmentación, fusiles G3 y otro tipo de armamento no usados normalmente en combates urbanos. Durante las acciones se dio a conocer la solicitud del presidente de la corte Alfonso Reyes Echandía:

Tienen que ayudarnos, tienen que pedirle al Gobierno que cese el fuego. Rogarle para que el Ejército y la policía se detengan.. ellos no entienden. Nos apuntan con sus armas. Les ruego que detengan el fuego porque están dispuestos a todo. (...) he intentado comunicarme con el señor presidente de la República, pero él no está. No he podido hablar con él. (Heyck Puyana C. , 2013)

El informe de la Comisión de la Verdad indica que el gobierno no consideró la negociación para poner fin a la toma, pero que tampoco lideró las operaciones de rescate, dejando que las fuerzas militares adelantaran las acciones sin pensar en las consecuencias sobre los rehenes y víctimas civiles. Casi la totalidad de los guerrilleros fueron muertos, de dos guerrilleras que fueron capturadas, una desapareció. Se presentó un balance de 95 muertos en total, 13 desaparecidos, y una serie de cuestionamientos por las acciones militares en materia de derechos humanos, tipo de operativo, tras la recuperación se presentaron acciones que impidieron la investigación criminal, se eliminaron pruebas y en general se entorpeció el proceso de esclarecimiento. (Amaya Villareal & Cote Barco, 2006)

En las discusiones de responsabilidad se indica que los militares también impidieron la efectiva comunicación del presidente con el grupo para negociar, y que se le ocultó información que hubieran podido disminuir las consecuencias. Las acciones militares se desarrollaron sin seguir las instrucciones dadas por presidente, quien, de acuerdo con su testimonio, indicó que estas eran: “restablecer la constitución, con cautela, garantía de la vida de los rehenes y de los guerrilleros.” Así mismo, la entrada de los tanques fue responsabilidad del comandante militar y era una operación de tracto sucesivo, entregué el mando al Ejército como comandante en jefe (Gómez Gallego, Herrera Vergara, & Pinilla Pinilla, 2010, pág. 128) Este argumento de delegación de la autoridad para establecer los medios militares para la recuperación implicaba que el presidente no tuviera conocimiento de la línea de mando o del armamento utilizado. O que, de acuerdo con las evidencias, no hubiera sido establecido un flujo de comunicación efectivo entre la presidencia y los militares, e incluso se habla de una dilación del ministro de defensa, de concurrir a la reunión de emergencia convocada por el presidente.

Otras investigaciones llevan a conclusiones un poco diferentes, y es a la de la restricción física y de comunicaciones que se presentó, aislando al presidente de toda la operación y del ejercicio de toma de decisiones en esa coyuntura. Por ejemplo, el testimonio de Elvira Sánchez-

Blake redactora de la oficina de prensa de la presidencia indica que el presidente estaba incomunicado, relatando los hechos cuenta:

Pero ¿qué pasa mayor? ¿por qué no responde el presidente?

Mis ojos se desviaban curiosos hacia el tercer piso y alcancé a divisar un nutrido grupo de oficiales de alto rango reunidos en la oficina presidencial.

Su respuesta entre temerosa y desafiante reveló la magnitud de lo ocurrido.

El presidente no puede hacer nada. Ya no es presidente. El que está a cargo de la situación es mi general, y sus órdenes son ésas: aniquilar a los terroristas. (Castro Caycedo, 2008, págs. 248-249)

Cuando acaban las operaciones, la periodista se encuentra al presidente quien le pregunta: "¿qué pasó?, cuénteme ¿qué ha pasado?" (Castro Caycedo, 2008, págs. 248-249)

Algo similar aparece en la obra de Ana Carrigan quien en su investigación reconstruye argumentos similares, y establece que durante la crisis había rumores de un golpe de Estado.

(Carrigan, 2009) y concluye que las acciones militares se iniciaron y desarrollaron sin la aprobación del presidente; conclusión similar a la expresada por la Comisión de la Verdad, que también determina que las acciones militares fueron previas a la comunicación con el presidente y a la reunión del gabinete. (Gómez Gallego, Herrera Vergara, & Pinilla Pinilla, 2010)

Se evidencian en los recuentos demoras o dilaciones para permitir la comunicación entre el gobierno y los guerrilleros. "más que un golpe de Estado fue una acción en la que el presidente fue constreñido a aceptar las decisiones de los militares, quienes actuaron sin constricciones en el propósito de aniquilar a los guerrilleros." (Parejo González, 2010)

Para algunos el proceso de retoma se tradujo en un golpe de estado técnico, o un golpe de estado exprés: "el presidente de la república, sencillamente, dejó en libertad a los militares para continuar lo que estaban comenzando. Los mandos militares no se tomaban el poder, lo ejercían con la aprobación del jefe de Estado. Volvió a ser la solución militar el remedio para los

males de Colombia.” (Vasquez Carrizosa, 1986, pág. 271) Sin embargo, tras los hechos el presidente afirmó que asumía personalmente la responsabilidad de todo lo ocurrido. Esto se justificaba porque el gobierno no podía negociar bajo presiones violentas. Esta responsabilidad política se ha considerado inconclusa, toda vez que no se brindó explicaciones adicionales a lo evidenciado por la comisión de la verdad. Incluso tres décadas después el expresidente manifestaba pedir perdón por todo: “Si cometí errores, pido perdón a mis compatriotas por esos errores que nunca fueron nada distinto de mi búsqueda de la paz que el presidente (Juan Manuel) Santos está buscando con ansiedad para todos los colombianos” (Revista Semana & Castro, 2015)

Sin embargo, esta responsabilidad política del presidente, no liberó de las responsabilidades a los militares involucrados, que en los años subsiguientes han tenido que hacer frente a investigaciones penales y disciplinarias por estos actos.³⁸ En uno de los debates posteriores en el congreso el representante Alfonso Gómez Méndez y ante el clima percibido por la institución militar, reiteró “cuando se adelanta una crítica contra las fuerzas armadas se dice que se está adelantando una campaña de desprestigio contra ellas. Esto es un sofisma. Al ser denunciado un miembro de ellas por parte de un ciudadano, no quiere decir que se esté involucrando a todas las Fuerzas Armadas”. (Castro Caycedo, 2008, pág. 254) No obstante, este ha sido un tema recurrente para discutir sobre acciones de tipo institucional: el alcance operacional disciplinario y penal de las acciones militares. Así como para analizar el tipo de

³⁸ En 1990 la Procuraduría ordena la destitución del general Jesús Armando Arias Cabrales, comandante de la brigada trece y del coronel Edilberto Sánchez Rubiano, jefe de inteligencia. Entre el año 2007 y 2008 la Fiscalía ordena detención Edilberto Sánchez, el coronel Luis Alfonso Plazas Vega, comandante de la Escuela de Caballería; el capitán Oscar William Vásquez, el analista Luis Fernando Nieto Velandia, los sargentos Ferney Ulmadrín, Antonio Rubay Jiménez. Los generales Rafael Samudio Molina, comandante del Ejército, y Jesús Armando Arias Cabrales, fueron investigados por el fiscal. El expresidente Belisario Betancur fue citado por la comisión de acusaciones de la cámara de representantes. Se llamó a Indagatoria al general Iván Ramírez Quintero, comandante del batallón Charry solano, o comando de inteligencia y contra inteligencia, y al oficial de enlace Camilo Pulecio Tovar, y sus subalternos.

control que pueden ejercer los civiles, presidente, y sistema judicial en la prevención, investigación y penalización de estas conductas.³⁹

En el 2023 la Jurisdicción Especial para la Paz expulsó del sistema al general Arias Cabrales, al tiempo que la corte suprema confirmó dos sentencias adicionales vinculando a altos oficiales del Ejército por el delito de desaparición forzada. Los militares se mantienen en la defensa de que estas acciones obedecieron al cumplimiento de un deber constitucional; explícitamente el general Arias Cabrales dice que dichas acciones fueron respaldadas por “las directrices escritas, vigentes y exigidas de cumplir, desde la Presidencia de la República hacia abajo por toda la cadena de mando. (Nova, 2020, pág. 55) Este episodio puso de manifiesto lo difícil que hay en manejar, controlar y diseñar operaciones militares en contextos diferentes a la defensa; que pasa desde la adopción de protocolos, tipo de armamento y la posibilidad de diferenciar objetivos. Así mismo, mostró la gran militarización de la respuesta y dejó una profunda zona gris de interpretación en cuanto al liderazgo civil de los militares, el grado de conformidad de éstos con las decisiones políticas, y la comunicación civil-militar en contextos de contingencias. Este momento es uno de los puntos más bajos en cuanto a las relaciones civiles-militares. Para Duque Daza, este tipo de ocasiones reafirmó que las fuerzas militares no tenían una vocación de toma del poder, sino que por el contrario este tipo de acciones reflejaba una “alta militarización de la sociedad, sin militarización del poder político”. (Duque Daza, 2020)

³⁹ Durante los procesos judiciales que enfrentan los militares, los presidentes en ejercicio se han manifestado públicamente en respaldo a las acciones del entonces presidente Betancur y de las fuerzas militares. Uribe diría: “respaldamos al expresidente Belisario Betancur, que siempre ha procedido con el patriotismo y la transparencia que rechazan cualquier asomo de delito. Respaldamos al Alto Mando Militar y policial de la época, acusados injustamente de haber conocido con anticipación el plan criminal contra el Palacio de Justicia, y de haberlo permitido para justificar el ingreso al interior de la edificación de asesinar personas” y Santos “yo más bien le pido perdón al presidente Betancur a nombre los colombianos, que lo hayan puesto en esa situación nuevamente, más bien nosotros le pedimos perdón al Ejército por no haber sido lo suficientemente enfáticos en la admiración que le tenemos, en el respeto en la gratitud que sentimos por todos nuestros soldados de tierra, mar y aire.” (Vega Cantor, 2016)

3.3.4. Fuerzas militares en actividades multimisión: la complejidad del conflicto y el desafío para el control civil

Los roles militares continúan ampliándose, durante los siguientes años, en parte por la consolidación de la estrategia contra la insurgencia, y en parte a la expansión de las operaciones antidrogas. Si bien esta era una actividad que había sido mayoritariamente responsabilidad de la Policía Nacional de Colombia, pero sobre la cual terminaban concurriendo también las fuerzas militares. El crecimiento del paramilitarismo, la expansión del conflicto sobre diferentes regiones del país hace que los militares retengan un importante rol dentro de la vida del país. Los grupos armados ilegales ampliaron su alcance de acción, y la violencia aumentó rápidamente con un número récord de secuestros, desplazamientos forzados, grandes extensiones de campo con minas terrestres, ataques a la infraestructura, ataques a ciudades, disputas por el control territorial. (Consejería presidencial para los Derechos Humanos, 2014) El fenómeno de autodefensa que comienza a hacerse más visible a mediados de los ochenta va demostrando un crecimiento paulatino a la par de las guerrillas con dos elementos comunes, pese a la variación regional del fenómeno; la participación inicial de las fuerzas armadas y el apoyo de las élites regionales, bien sean tradicionales o emergentes. (Romero , 2003, pág. 24)

Así mismo y pese a las críticas que podía desatar la presencia militar en la vida diaria, esta era una institución que mantenía altos niveles de popularidad y eran considerados una respuesta eficiente frente al escenario de seguridad. "Los ciudadanos carecen de una confianza fundamental en las fuerzas del orden para hacer su trabajo de manera exitosa, transparente y humanitaria. En contraste, los ciudadanos de América Latina confían más en las fuerzas armadas como una institución capaz de desempeñarse eficazmente y de acuerdo con los estándares de derechos humanos y el estado de derecho. En otras palabras, el apoyo público a la intervención militar en asuntos criminales no es un respaldo a la represión o soluciones autoritarias, tanto como una creencia, precisa o no, de que el ejército, en comparación con la policía, puede combatir mejor a elementos delictivos sin poner en peligro a civiles inocentes en la misma

medida. (Pion-Berlin & Carreras, 2017, pág. 5) Hay una fuerte creencia de que el profesionalismo militar implicará que se hará un mejor trabajo en el tratamiento de asuntos criminales, será más eficiente en cuanto a resultados y que se dará en el marco del respeto por los derechos humanos y libertades.

En este contexto histórico presentado se hicieron evidentes algunas de las prerrogativas de las Fuerzas Militares, que les permitían una fuerte representación de sus intereses institucionales, por ejemplo, a través de la figura de militares activos como ministros de defensa, lo que permitía un canal de comunicación institucional directo con los tomadores de decisiones, pero también con una alta presencia mediática. Así mismo los constantes estados de sitio⁴⁰ y las atribuciones y facultades que se le daban a los militares implicaban una alta discrecionalidad frente a la autoridad civil, una gran autonomía en el manejo del orden público. El pacto de competencias entre civiles y militares les permitía autonomía en el manejo de sus temas institucionales y organizacionales.

Cuando los políticos sentían que los militares se estaban entrometiendo en los asuntos de gobierno, tomaban la decisión de remover a la figura militar que lo estuviese cuestionando, mientras que los militares normalmente expresaban su malestar ante decisiones políticas que tuviesen relación con la seguridad nacional al percibirse como no consultados. De ahí que uno de los temas centrales de la tensión en la interacción civil militar fuesen los procesos de negociación. Es decir, el conflicto armado y el manejo de la seguridad nacional, les permitió a políticos y militares tener un enemigo común, esto facilitaba reducir la probabilidad de diferencias entre civiles y militares. Mientras que, en las temáticas de negociación, las

⁴⁰ En el periodo comprendido entre la presidencia de Alberto Lleras Camargo 1958 y Belisario Betancur (1982-1986) se suman 195.5 meses de estado de sitio, es decir, más de 16 años de la consolidación democrática se dio bajo medidas restrictivas y roles excepcionales para los militares. El gobierno de Turbay Ayala tuvo el 98% de su tiempo de gobierno bajo vigencia de estado de sitio, mientras que Misael Pastrana, tuvo el 83% de su tiempo. Lleras Camargo solo lo uso 4 meses.

posiciones pueden llegar a divergir, y puede no haber un interés si había una divergencia en cuanto a las salidas no militares al conflicto interno.

Siguiendo a Pion Berlín y Arceneaux, (Pion Berlin & Arceneaux, 2000) el conflicto interno colombiano ha llevado a que las fuerzas militares hayan tenido que combinar varios roles, que van desde el confrontar movimientos guerrilleros, desempeñarse en actividades de lucha contra el narcotráfico, hacer labores de seguridad y de mantenimiento de la convivencia, al tiempo que son empleados en actividades de control social e inteligencia. Pero no es solo la variedad de labores que desempeñan los militares colombianos, sino el tiempo en el que lo han hecho, que ha llevado a que la interacción civil militar en el país tenga unas connotaciones diferenciales frente a sus contrapartes regionales. Para Pion Berlín y Arceneaux, el alcance y ubicación de las misiones que desempeñan los militares, tienen diferentes grados de control civil, de ahí que entender el tipo de misiones que desarrollan permitiría comprender mejor la interacción civil-militar y evidenciar las áreas en donde el control civil sobre los militares se hace más difícil.

En el caso colombiano, los roles de empleo de la fuerza militar, en particular el ejército varió grandemente, son fuerzas que, si bien han adoptado el concepto multimisión como parte del ethos institucional, desempeña labores muy diversas que no siempre se consideran propias de los ejércitos profesionales modernos. (González Martínez & Betancourt Montoya, 2018) Es decir, las fuerzas militares colombianas adelantan funciones convencionales en defensa nacional, protección de la soberanía, integridad territorial, y de participación en operaciones de paz (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015). En este tipo de actividades el ejercicio del control civil es mucho más claro, toda vez que las interacciones se encuentran reguladas de forma estandarizada y estable.⁴¹ Pero de forma simultánea atienden actividades propias del

⁴¹ Colombia suscribió en 2015 el Acuerdo Marco con la Organización de Naciones Unidas y para reconocer las contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerza de Reserva de Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de Paz. Este acuerdo fue ratificado por el Congreso en julio de 2016. Desde entonces unidades militares colombianas han participado en la fuerza de Naciones Unidas de Observación de la Separación-FNUOS en Golán, Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano-FPNUL, Misión de las

conflicto interno armado, que se podría considerar de control civil intermedio, como las actividades de contrainsurgencia, en el marco del enfrentamiento a las guerrillas, pero también abarcó bajo su concepto a otras personas, colectivos y entidades sociales que representaban potencialmente una amenaza para el sistema. (Tauss, Pardo , & Graff, 2019) Lo que llevó a que las fuerzas militares fueran empleadas también por ejemplo en la gestión de actividades de organizaciones como sindicatos, movimientos sociales, estudiantiles. Es decir, un concepto militar, se extrapoló también para la interacción con actores sociales que eran percibidos como de perspectivas críticas y que podrían estar obstaculizando los propósitos del gobierno. (Ugarriza & Pabón Ayala, 2017) De ahí que se reitere la percepción de una fuerte presencia de lo militar en asuntos diferentes a los de la defensa externa, y que se considere que estas esferas diferentes de interacción les brindan como institución un alto margen de autonomía en la forma de relacionarse y dificultan el control y rendición de cuentas por parte de los líderes civiles.

Siguiendo las categorías de misión, las fuerzas militares también desarrollan labores relacionadas con la industria armamentística, con la finalidad de buscar consolidar el monopolio del estado en materia de armas y suministros. Esta dimensión está organizada a través de la industria Militar colombiana Indumil, (decreto 2346 de1971) en donde se desarrolla la política del gobierno para la importación, fabricación y comercio de armas, municiones y explosivos. Esta empresa está adscrita al ministerio de Defensa y el gerente debe ser oficial general de insignia o superior de las fuerzas militares, designado por el presidente (Pérez Mejía, 2013). Así

Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental, Minurso; Misión Multidimensional Integrada de la estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana-Minusca, Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí Minusma, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Minustah, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo-Monusco, Organismo para la Vigilancia de la Tregua ONUVR en Sinaí, Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, Unamid; Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz en Chipre-Uficy, Fuerza provisional de seguridad de las Naciones Unidas para Abyei, Unisfa; Misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, Unimil, Misión de las Naciones Unidas en Liberia, Unmil, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur, Unmiss, Grupo de Observadores militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán, Unmogip. (Guerrero López, 2019)

mismo, la presencia del Estado en las regiones de frontera tiene como uno de los actores institucionales más fuerte a las fuerzas militares. En ese sentido, se percibe a las fuerzas militares como un articulador ante la fragmentación o débil presencia estatal en estas áreas:

Objetiva y subjetivamente, las unidades militares conocen las regiones menos desarrolladas de Colombia, enfrentan una variedad de riesgos, peligros y amenazas internas y externas que afectan su seguridad, conviven con las comunidades más vulnerables de las zonas fronterizas, son un puente de comunicación entre las necesidades de la región y el Estado colombiano, representan el primer escudo para defender y asegurar a la nación y constituyen la institución estatal de mayor presencia en los departamentos fronterizos. (Forero Garzón , 2021)

Así mismo las fuerzas militares, en particular el ejército desarrolla actividades en apoyo a las autoridades civiles, en emergencias de cualquier índole, denominadas como operaciones de Apoyo de la Defensa a la Autoridad Civil (ADAC). El margen de actividad en este tipo de tareas es mucho mayor, pasa por actividades que se vinculen con “el apoyo de la defensa a la autoridad civil son salvar vidas, restaurar servicios esenciales, mantener o restaurar la ley y el orden, proteger la infraestructura y propiedad (pública y privada), apoyar el mantenimiento o restauración del gobierno local, configurar el ambiente operacional para el éxito interagencial, en situaciones antrópicas y no antrópica”. (Ejército Nacional de Colombia, 2017) Es decir, desde la misma doctrina y lineamientos para el uso y asignación de misiones y funciones de las fuerzas armadas, se presenta una concepción sumamente amplia. Por ejemplo, en la misión 2030 se establece como objetivos para la fuerza pública, en que podrán emplear “las capacidades disponibles para responder a misiones de carácter no principal: contribución al desarrollo, cooperación en el mantenimiento de la seguridad y atención de desastres.” (Ministerio de Defensa, 2016) En materia de seguridad pública, las fuerzas militares buscan eliminar y dismantelar a los grupos ilegales, abarcando desde crimen organizado transnacional, terrorismo y actores ilegales.

TABLA 4 MISIONES FUERZAS MILITARES COLOMBIANAS Y CONTROL CIVIL

		Restringido		Expansivo
Ubicación de la misión u operación	Externo	Defensa Nacional		Atención humanitaria en el exterior Supervisión electoral
		Mantenimiento de paz internacional		
		Desarrollo fronterizo Seguridad		Interdicción de narcóticos Control migratorio
	Interno	Contra insurgencia Industria armamentística		Control de criminalidad Anti-subversión Acción cívica Atención de desastres

Categorías de Pion Berlin y Arceneaux, 2000 (Pion Berlin & Arceneaux, 2000)

En ese sentido, el desarrollo de las funciones tradicionales de las fuerzas militares se concibe como un área en donde se presenta un alto control civil, mientras que, en contraste, el emplear las fuerzas militares en general, y en particular al ejército en funciones en actividades de contra insurgencia y de articulación fronteriza, llevaría a un ejercicio de control civil medio. Sin embargo, el centro de las actividades militares en Colombia, particularmente desde la década de los ochenta, se encontrarían en las áreas en donde el control civil es más deficiente. Las actividades como la lucha contra la criminalidad, la subversión, la lucha antinarcóticos, la atención de desastres y el empleo en acciones cívicas, suponen espacios de un menor ejercicio del control civil, o una mayor dificultad para efectivamente ejercerlo. De ahí que, pese a que no hay riesgos de intentos de toma del poder, Sotomayor advierte que el control democrático y civil aún es deficitario o limitado, en particular en tres dimensiones: el grado de control civil que se ejerce por parte del gobierno sobre las fuerzas militares; el tipo de misiones que desempeñan los militares y el grado de transparencia sobre recursos y presupuestos de defensa, entendido como rendición de cuentas (Sotomayor, 2008). Estas variables serán retomadas en el análisis que se presentará en los capítulos siguientes.

3.4. Entre la paz y la guerra: los aspectos más sensibles de la interacción civil militar contemporánea

En la interacción civil-militar colombiana se había establecido una claridad de hecho sobre el manejo del conflicto armado, éste era un asunto de tipo militar, y las fuerzas militares tenían una alta discrecionalidad para abordar esta problemática. Sin embargo, las negociaciones y acercamientos con los grupos armados fueron planteados siempre como un tema político y liderado desde los presidentes. De ahí que mientras el primer punto no representaba mayor roce o tensión en las relaciones, los procesos de paz si presentaron demostraciones de descontento casi que recurrentes. Incluso se llega a considerar que en el marco de los intentos de acercamientos y negociaciones las fuerzas militares resultaban contendores de las iniciativas presidenciales.

Así mismo, el liderazgo civil ha buscado en gran parte de los procesos mantener distancia de los conceptos propiamente militares y estratégicos, generando tensiones frente a la disyuntiva de negociar en medio del conflicto. De ahí que busquemos presentar cuál ha sido el contexto de algunas de estas negociaciones y cuál fue el efecto en la relación civil militar. Esto con el fin de continuar indagando sobre la forma de interacción entre el liderazgo civil y el liderazgo militar, en particular en un contexto en donde se evidencian intereses diferenciados. Si bien ninguno de estos episodios conllevó a una crisis como tal de las relaciones militares si permite relacionar dos conceptos claves sobre la interacción político-militar, la fortaleza del gobierno y la legitimidad ante los militares. Cuando una de estas variables, descritas por Pusane, se encuentran alteradas habrá una reducción del apoyo militar a las iniciativas de negociación. (Pusane, 2008) Así mismo y de acuerdo con Romero, las diferencias de los militares con las directrices presidenciales en materia de negociación y paz, no sólo significaban salir del esquema tradicional de subordinación, sino que también se reflejaron en la búsqueda de apoyos en las élites regionales, en una confluencia que en algunos casos derivó en oposiciones armadas al proyecto de negociación a través de grupos de autodefensa. (Romero , 2003, pág. 227)

La posición de los militares sobre los procesos de paz evidenciaría otra característica de la profesionalización y de la interacción civil-militar. El profesionalismo debería ser reconocido y valorado por los líderes civiles, de ahí el continuo imperativo a ser escuchados con respecto a la esfera de conocimiento; son ellos los que tienen la especialización en la materia, por lo que esperarían que, aunque sea el liderazgo civil quien debe tomar las decisiones, éstas tuvieran en cuenta sus opiniones. (Roman & Tarr, 2001) De ahí que las fases de negociación, en particular aquellas que implicaron tomar decisiones contrarias a los criterios militares, fueran elementos de alta tensión entre la relación y se entendían como afrentas muchas veces a su identidad corporativa. En este proceso de tensión sobre la aproximación que debería dar el gobierno civil a las guerrillas, y en menor medida a los grupos de autodefensa tiene dos contrastes muy particulares. Los militares privilegiarán la idea de que la derrota militar es viable, cercana, por lo que un proceso de negociación política se interpreta no sólo como una intromisión en la posibilidad de éxito militar, sino también en un espacio de tiempo, recursos y lugares, que les permitiría a los actores armados irregulares un “descanso” y la posibilidad de fortalecerse en medio de los escenarios de negociación. Así mismo, se mantendrá vigente la percepción de que el militar es finalmente un garante de la paz, y son quienes la defienden y sostienen. Durante las guerras civiles, fueron los políticos los que generaron la inestabilidad y el conflicto, para el siglo XX serían los mismos partidos quienes alentarían la división de la sociedad y plantearían las condiciones para que la lucha armada fuera la manera de interactuar con el sistema político. De ahí que se mantuviera la perspectiva militar de que:

“Es Colombia un país de cosas muy singulares, los civiles dan la guerra y la paz los militares.”

Cuartilla popular citada por Valencia Tovar.

(Valencia Tovar, Los presidentes que yo conocí, 2013, pág. 280)

Desde principios de la década de 1970, durante el mandato del presidente Misael Pastrana, el Ejército había diseñado una estrategia para erradicar al Ejército de Liberación Nacional (ELN), sin embargo, poco después de su implementación, la estrategia del siguiente gobierno de López Michelsen se decanta por un enfoque político para entablar negociaciones de paz con el ELN. Desde entonces muchas de las tensiones civiles-militares reflejaran la posición militar de desconfiar en las intenciones de las contrapartes del diálogo, advertir al gobierno de la escasa voluntad de las guerrillas. Al tiempo que manifestaban que el proceso político, de ofertas y concesiones solo era asumido por las guerrillas como una estrategia para ganar tiempo para superar la situación militar complicada. (Valencia Tovar Á. , 1992) Este tipo de diferencias fueron públicamente expuestas por el general Valencia Tovar, lo que llevó a que el gobierno lo llamara al retiro.

En el gobierno de Julio César Turbay 1978-1982 se dio el incremento de la violencia y en la respuesta militar del Estado colombiano, en particular a través de la figura del estado de sitio que permitía amplia la discrecionalidad para los militares en el manejo del conflicto, e incluso en la realización de otras tareas no relacionadas con la esfera propia de su labor.⁴² La visibilidad de algunas acciones guerrilleras, como el robo de las armas del ejército en el Cantón Norte de Bogotá, en el corazón de un área militar, reforzó el deseo de los militares de la idea de que la solución era la derrota militar de la guerrilla⁴³. No obstante, ese escenario no era del todo viable dado la debilidad estructural del Estado y las fuerzas militares y el contraste que ofrecía el

⁴² El general Arias Cabrales diría en la entrevista a Nova, que el Estatuto de Seguridad le dio amplitud de maniobra a la institución militar, pero que hubo un fuerte involucramiento del presidente en el proceso.

⁴³ Días después el ejército logró la recuperación de la totalidad de las armas y la captura de líderes de esta organización. La Comisión de la Verdad presenta relatos de como el estatuto de seguridad permitió que tras esta acción militar y simbólica del M-19 se agudizará la represión. (Comisión de la Verdad, Asalto del M-19 al cantón norte profundiza la represión, 2023) (Fundación Excelencia, liderazgo y transformación, 2022)

panorama de crecimiento de estas agrupaciones, fortalecidas no sólo por la extorsión, sino por los recursos de la interacción con el narcotráfico.

La aproximación a la guerrilla se cambia con la llegada del gobierno de Belisario Betancur, quien plantea la apertura de su gobierno para adelantar negociaciones de paz y como muestra de dicha voluntad otorga una amnistía (Ley 35 de 1982). Bajo esta figura muchos de los líderes guerrilleros, en particular del M19 que habían sido capturados por el ejército fueron liberados, causando malestar entre las fuerzas militares, que veían como en una decisión política se alteraba un logro obtenido a través de la intervención militar.

Eso crea un desconcierto dentro de la fuerza pública porque se limitan sus funciones, se liberan de unas responsabilidades, pero se ve que vuelven a tomar impulso grupos u organizaciones que prácticamente estaban neutralizados, como el M-19 y el ELN. Reviven y toman nuevamente las armas y vuelven a crear grupos disidentes y delincuencia a lo ancho y largo del país. Se ve que no hubo una repuesta, sino que fue un alivio que les dieron, la posibilidad de salir de las cárceles donde estaban reclusos, desde la dirigencia hasta los mandos medios, y vuelven a tomar acción. No dan una respuesta leal y positiva al Gobierno, sino que continúan en las mismas andanzas y en la misma delincuencia. (Nova, 2020, pág. 60)

Poco después el gobierno suscribe el Acuerdo de la Uribe, 28 de marzo de 1984, con las FARC, y a través de éste se estableció un cese al fuego bilateral lo que fue interpretado por los militares como una equiparación de las fuerzas legítimas a las ilegales. Pero también porque el cese al fuego no fue formalizado en un instrumento vinculante, lo que dificultó la verificación de la actividad. De ahí que ninguna de las dos partes, fuerzas militares y FARC nunca suspendieron las operaciones y continuaron con los enfrentamientos. Así mismo la operación en simultánea de otras guerrillas como M-19 y EPL dificultaban las condiciones de seguridad en muchas de las regiones. Este proceso fue importante porque permitió que el Estado reconociera las causas estructurales en el origen del conflicto, planteara el Plan Nacional de rehabilitación; así como

permitió la organización política de las FARC dando nacimiento al partido Unión Patriótica UP. La suscripción del acuerdo de Corinto Cauca, para el cese al fuego con el M-19 en agosto de 1984, tensionó aún más las relaciones con los militares, que consideraban riesgoso dar más concesiones a las guerrillas.

En ese contexto, se va paulatinamente fortaleciendo a los grupos de autodefensa o paramilitares, al tiempo que se buscan acciones importantes en contra de líderes de las guerrillas. Se producen emboscadas a las delegaciones negociadoras del M-19, se dan enfrentamientos en Cali donde muere Iván Marino Ospina, dirigente del grupo guerrillero el 27 de agosto de 1985, (El País, 1985) El atentado al segundo comandante del M-19 Antonio Navarro Wolf, entre otras acciones pusieron en evidencia que no había acatamiento a la tregua y que la salida política se complicaba. Finalmente, el M-19 se toma el palacio de justicia, analizado en el apartado previo, lo que genera el punto más tenso en la interacción civil-militar.

Durante estos años se percibió la tensión con la cúpula militar, y la insistencia de seguir con la vía militar para poner fin al conflicto. De ahí que el presidente tuviera que parafrasear los lineamientos del Pacto del Teatro Patria, y pedir las renuncias de oficiales de muy alto nivel, como el ministro de Defensa, general Landazábal y otros generales muy reconocidos. El ex miembro del M-19 y posteriormente miembro de la Asamblea Nacional constituyente, Héctor Pineda Salazar le manifestó a Ríos e Hidalgo en una entrevista que:

Belisario negoció con nosotros a escondidas de la cúpula militar y a escondidas de los partidos políticos en cumplimiento de lo que él había prometido en esa campaña. Lo que quería el presidente, lo quería el M-19 pero con un pequeño matiz [...] el diálogo en ese momento no era una necesidad del M-19 para culminar la guerra, sino que era una herramienta táctica para lograr un proceso de acumulación y sobre esa base un nuevo salto en la guerra. (Ríos Sierra & Hidalgo Trenado, 2022)

El intento de formalizar una opción política para las FARC a través de la Unión Patriótica se ve interferida por asesinatos selectivos y las constantes violaciones a la tregua, por lo que la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación, sería desintegrada en agosto de 1986. Otto Morales presidente de la comisión de paz, acuñó una expresión que perduraría, llamando a los militares como enemigos agazapados de la paz. De ahí que Virgilio Barco, quien asumiera la presidencia en el año 1986 buscará desde el inicio plantear un proceso de paz diferente, “tenía que generar confianza en la nueva estrategia, entre el público que prefería la opción de la negociación, y en particular, en los militares que tenían en la política de paz la más profunda desconfianza.” (Pardo Rueda, 1996, pág. 17)

Esta demarcación de los procesos anteriores se da incluso al eliminar el uso del concepto de paz y referirse a un proceso político que buscaba la reconciliación, normalización y rehabilitación. Así mismo, ante la creciente violencia, el uso de estrategias como el secuestro de personalidades de la vida política y económica, se propone un plebiscito para autorizar la reforma de la constitución, e iniciar un proceso de cambios normativos en el país, vinculando incluso la posibilidad de que las guerrillas presentaran propuestas para ser discutidas en el marco de esta iniciativa. No obstante, el consejo de Estado cierra la posibilidad de realizar este plebiscito. Con el secuestro de Álvaro Gómez, líder del partido conservador, el gobierno decide retomar los diálogos con el M19, cuando se le informa al ministro de defensa, Rafael Samudio sobre esta decisión “manifestó enfáticamente que las Fuerzas Armadas no permitirían, por ningún motivo, que la negociación de un secuestro por importante que fuera el secuestrado, culminará en una suspensión de operaciones militares o un cese al fuego, así fuera temporal.” (Pardo Rueda, 1996, pág. 89) Por lo que el gobierno había anticipado que estos diálogos se llevarían a cabo fuera del país.

La distancia entre las prioridades militares y las prioridades de agenda política del gobierno siguieron siendo muy marcadas. En el marco del fortalecimiento militar, se priorizaron otras fuerzas diferentes al ejército e incluso a la policía Nacional. Esta situación de no tener en

cuenta a los militares de ejército llegó a su punto más alto cuando en 1985 se nombró comandante general de las Fuerzas Militares al general Augusto Moreno Guerrero, de la fuerza aérea, elemento que resulta extraño para el ethos militar, en donde la antigüedad, precedencia y preponderancia de la fuerza de tierra, dictaría tradicionalmente quien ejercería la labor de comando interinstitucional. Tras el fin de la tregua con el M19 y el EPL se crea la Coordinadora Nacional Guerrillera, a la que se le incorpora el ELN, el Ricardo Franco como disidencia FARC.

Cada vez que se producía un acuerdo o acercamiento, se consideraba y sopesaba la posible respuesta de los militares, especialmente sensibles frente a los temas de despejes militares o posibles treguas. De ahí que cuando se dio el acuerdo conjunto con el M19, es socializado con el acuerdo de comandantes, reunión donde se encontraban los líderes militares, ministro de defensa, comandante general, comandantes de las fuerzas, director general de la policía, jefe del estado mayor conjunto y el secretario general del ministerio. Había que tener cerca a los militares, para la definición de política, pero también para los detalles. Incluso se manifiestan afirmaciones como las siguientes en el libro de Pardo:

-“finalmente el ministro preguntó:

“hay algún acuerdo no escrito?”

-“no lo hay”, dije.

Señaló entonces: “la posición de las Fuerzas Armadas será garantizar el acuerdo y para eso, por ahora no haremos ninguna actividad militar en la zona del sur del Tolima, donde se presume está Pizarro” (Pardo Rueda, 1996, pág. 134)

En este punto hay un aporte significativo a la transformación de las relaciones civiles-militares en el país, y es la designación de civiles en cargos relevantes en materia de seguridad y defensa. Rafael Pardo Rueda fue designado como encargado de la Consejería Presidencial de Reconciliación, mientras que Ernesto Peña asumió el cargo de secretario general del Ministerio de Defensa. De esta manera, se inició un proceso destinado a aumentar la participación de civiles en asuntos de seguridad, el cual se mantendría durante la presidencia de César Gaviria y que

sería catalizado por la nueva constitución de 1991, elementos que serán abordados en el siguiente capítulo.

En 1986 asume el presidente Virgilio Barco Vargas, quien mantiene unas relaciones menos tensas con los militares, pero no exentas de diferencias. Dos características de la interacción civil-militar en esta administración, por un lado, se hizo nuevamente evidente la inadecuada preparación de las fuerzas militares para hacerse cargo de temas propios de defensa. Y por el otro, se reactivó un proceso de cobertura del Plan Nacional de Rehabilitación que incluía elementos planteados por los militares en el Plan Lazo, en un marco de importante crecimiento de las guerrillas y del narcotráfico. En materia externa, una patrulla colombiana, la corbeta Caldas, el 11 de agosto de 1987 cruza aguas en disputa con Venezuela, lo que desata una tensión militar y diplomática en la zona.

Mientras los diplomáticos colombianos buscan la negociación, los militares en cabeza del ministro de defensa general Samudio, intentan una solución alternativa, como lo expresó en entrevista dada para Monroy y Fonseca:

Tres días antes de la crisis que fue un domingo, yo hablé con el ministro de defensa de Venezuela y le dije: “Mira, arreglemos esto nosotros dos, nosotros como militares nos entendemos, los presidentes tienen otra concepción, yo te propongo, tú retiras todos los buques de guerra y yo retiro la corbeta, sobre todo de la zona en litigio, porque esa zona, como está en litigio, no se sabe si es venezolana o es colombiana. Me dijo: “No, esa no es zona de litigio, esa es zona venezolana”. Yo le dije: “Vaya pal carajo” y le tiré el teléfono. (Monroy Hernández & Fonseca Medina, 2023, pág. 62)

E insisten en la viabilidad de un enfrentamiento militar, pese a la escasa preparación, equipamiento que tenía el país para sumir una amenaza externa. Así mismo, cuando el proceso diplomático y la intervención de la Organización de Estados Americanos, permite la salida

negociada, que requería el retiro de la Corbeta de la zona, los militares manifiestan su desacuerdo con la decisión, como lo expresó el general Samudio:

Señor presidente, quiero que quede muy claro porque quiero que no se repita lo que sucedió hace muchos años cuando entregamos los monjes y la Cancillería, la parte diplomática, dijo que eso no lo necesitábamos. Yo no quiero pasar a la historia como un cobarde que sacó la corbeta y aceptó la soberanía venezolana en el golfo". (Rafael Samudio, comunicación personal, 20 de septiembre de 2019) (Monroy Hernández & Fonseca Medina, 2023, pág. 64)

Así mismo el almirante Rafael Grau Araujo, comandante de la Armada Nacional, había dado instrucciones para que el ARC Pedro de Heredia fuera en apoyo de la ARC Caldas y que se sostuvieran las posiciones para un combate; sin embargo, cuando recibe la orden presidencial de retirarse, indica que acata la indicación, pero que no comparte la decisión presidencial, lo que precipita su retiro.

En cuanto a la política de Paz, el presidente Barco retoma la concepción integral de la política de paz, con la filosofía de atender las necesidades en las zonas de conflicto para restar apoyos a las guerrillas, aumentando la inversión social. La tregua con las Farc se termina en 1987 tras una emboscada guerrillera al Ejército. Para 1987 esta agrupación se convierte en la Coordinadora guerrillera Simón Bolívar agrupando FARC, EPL, M19, PRT y el Quintín Lame. Entre el esquema de pretensiones, incluía "que se procediera a establecer un mecanismo para desmovilizar a los grupos guerrilleros y conformar, integrándolos con las fuerzas armadas, un ejército único" (Pardo Rueda, 1996, pág. 123) Esta búsqueda de mayor coordinación política, se reflejó en la extensión de la presencia guerrillera en el país y en la multiplicación de frentes.

Las dinámicas del conflicto armado llevaron a que se cuestionara la capacidad militar, tanto de controlar el fenómeno paramilitar que crecía, y que se materializaba en los asesinatos selectivos de los líderes del partido de la UP, que llevaron a dicha propuesta política al exterminio

y en el aumento de masacres, como la capacidad de hacer frente a la guerra de los carteles del narcotráfico y el asesinato de personalidades⁴⁴. Para Leal este contexto de cuestionamiento a las fuerzas militares permitió la reducción de su injerencia política:

Al tema de la ineficacia militar se sumaron los rumores en torno al afán de enriquecimiento del ministro de Defensa y la vinculación de las Fuerzas Armadas con los grupos paramilitares. Estas circunstancias realzaron la capacidad política del Ejecutivo y otras ramas del poder público frente a los militares y contribuyeron a que el proceso de paz con el M-19 pudiera realizarse. Muestra de ello fueron el fallo de la Corte Suprema de Justicia en 1987 que puso fin al juzgamiento de civiles por parte de militares, el nombramiento en el mismo año de un abogado civil como procurador delegado para las Fuerzas Militares, el rechazo del procurador general de la Nación en 1898 a los impedimentos para que el Ministerio Público investigara y sancionara administrativamente a los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, y la sentencia de la Corte en ese mismo año que obligó a los militares que cometiesen delitos fuera del servicio fuesen juzgados por civiles. (Leal Buitrago, 2002)

El alcance de la amenaza del narcotráfico sobre la estabilidad del país y del sistema político hicieron que progresivamente este tema se priorizara en la agenda por encima al combate de las guerrillas. Lo que permitió un mejor clima para establecer negociaciones como el M-19. Se logra un acuerdo para la desmovilización del M19, firmando la paz con Carlos Pizarro y Antonio Navarro. El 11 de marzo de 1989 el M19 participa de las elecciones, logrando una curul

⁴⁴ Entre las personalidades asesinadas en esta etapa del gobierno se encuentra el candidato por el liberalismo Luis Carlos Galán, el director de la policía de Medellín, Waldemar Franklin Quintero, en cuanto a los atentados una bomba explota en un avión de Avianca con más de un centenar de civiles, el Departamento administrativo de Seguridad, DAS sufre un atentado con un bus bomba y más de mil kilos de dinamita. En 1988 habían asesinado a Jaime Pardo Leal, y en marzo de 1990, Bernardo Jaramillo, ambos candidatos presidenciales de la Unión Patriótica

en la cámara de representantes, poniendo fin al movimiento como guerrilla y oficializándolo como una organización política. En paralelo se hacen negociaciones con el EPL, y se establece como prioritario la convocatoria a un proceso constituyente. Esta solicitud es respaldada por varios movimientos sociales, en particular desde el estudiantado. Con esta perspectiva la negociación del gobierno con el EPL, se amplía con el movimiento Quintín Lame y con el PRT, organizaciones guerrilleras que tenían una expresión más regional. La negociación se dio en paralelo, y avanzaron con una mayor flexibilidad y facilidad dada la expectativa de una constituyente. Estos acuerdos se materializan y las tres organizaciones se unen al movimiento Alianza democrática, liderado por el M-19, y harían parte del proceso de discusión de la nueva constitución. (Pardo Rueda, 1996)

Finalmente, el gobierno logra así una coordinación con la administración entrante de César Gaviria para avanzar en los procesos de transformación nacional que vendrían en la nueva década. En particular el proceso de formulación de la nueva constitución presentaría un nuevo escenario institucional que repercutiría en la interacción civil-militar, y que será analizada en el capítulo siguiente.

3.5. Los procesos de paz de la década de los noventa: transformación, profesionalización y fortalecimiento militar.

El presidente César Gaviria, (1990-1994), manifestó en su discurso de posesión la necesidad de liderar personalmente las acciones de las fuerzas militares, la policía nacional y el DAS. Lo que pondría en la agenda la necesidad de institucionalizar las relaciones civiles-militares del país. Establece que creará una Consejería de Seguridad Nacional, con el fin de que este organismo le asesore y le permita coordinar las diferentes entidades estatales que tienen responsabilidad dentro de la política integral en contra de la violencia, asumiendo un liderazgo que históricamente había tenido el ministro de defensa, ósea un militar. Los cambios que introdujo esta administración fueron importantes en materia de condiciones institucionales

para las interacciones civiles militares, y serán presentadas en mayor detalle en el capítulo siguiente. No obstante, uno de los elementos más relevantes fue la formulación de la Estrategia Nacional contra la Violencia, de la cual se desprendía las políticas de sometimiento a la justicia, que buscaba neutralizar las amenazas priorizadas como de mayor poder de desestabilización, la delincuencia y en particular el narcoterrorismo.

Se buscaba la entrega voluntaria a la justicia, la confesión de delitos y la cooperación con la investigación judicial, a cambio de una rebaja de penas, acumulación de procesos y el establecimiento de un tope de sanción. Así mismo, este modelo incentivaba la delación, la entrega de información a través del ofrecimiento de pagos de recompensas. En simultánea el gobierno planteaba las soluciones políticas para hacer frente a las acciones armadas. De ahí que se diera continuidad a las conversaciones con los grupos guerrilleros Ejército Popular de Liberación, Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT y el Quintín Lame. Gaviria también rompe con la tradición de que los ministros de defensa fueran militares.

El presidente había iniciado su gobierno ratificando el ministro de la anterior administración, general Oscar Botero Restrepo, y se encontraba en línea para el ascenso el general Luis Eduardo Roca; sin embargo, Gaviria le planteó a Pardo en su ofrecimiento que con la nueva constitución el rol de los ministros era mucho más político, por lo que se percibía como adecuado el cambio. En cierto sentido dicha decisión de separar la función militar de la civil buscaría evitar el riesgo de la politización de las fuerzas armadas, daría más estabilidad a la cúpula al aislar el efecto de “cambio de ministro igual a cambio de cúpula” y evitaría la pérdida de independencia de los militares. Pardo lo expresa como: “comandantes de bolsillo no les sirven a las fuerzas ni al país.” (Pardo Rueda, 1996, págs. 346-348)

Así mismo, a pesar de los cambios normativos, que buscaban modificar el contexto normativo, la organización y fomentar la profesionalización, se mantuvo una aproximación de alta discrecionalidad de los militares en la ejecución de sus operaciones. Como lo indicó el presidente “para cumplir con el deber no hay que pedir permiso”. De ahí que se entienda el

que el 9 de diciembre de 1990 el ejército se toma el cuartel general de las FARC, Casa Verde, en la Uribe, justo el mismo día que se realizaban las elecciones para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente. Lo que reactiva la ofensiva de la coordinadora guerrillera y la búsqueda de salidas militares por parte del ejército. Las negociaciones se llevan Caracas, luego a México, bajo la idea de poder negociar en medio de la confrontación. Sin embargo, este esquema dificultó la continuidad de los diálogos, que fueron suspendidos tras ataques de la guerrilla.

Con la política de sometimiento se logra la entrega de importantes narcotraficantes como Pablo Escobar en junio de 1991, sin embargo, un año después se fuga, dejando en evidencia las enormes fallas de comunicación y gestión Inter agencial de las fuerzas militares y policiales.⁴⁵ Se crea el Bloque de búsqueda con militares y policías, planteando la posibilidad de trabajar en comandos especiales conjuntos. Se declara que la fuerza pública estaría en ofensiva permanente, y se presenta una ley de orden público que no logra ser aprobada. Las fuerzas militares en la segunda fase de la implementación de la estrategia nacional contra la defensa reiteraron la idea de la salida militar al conflicto y la capacidad operativa para llevarlo a cabo, a través de la estrategia de “seguridad para la gente” en octubre de 1993. En este documento se estableció como delito para la seguridad ciudadana las amenazas del narcotráfico, guerrilla y delincuencia común. Es decir, se equiparaba el tratamiento de las diferentes formas de violencia.

No obstante, la implementación de esta política es marginal; en la práctica el narcotráfico seguía creciendo, y al margen de procesos de desmovilización de miembros de la Corriente de Renovación Socialista, CRS, disidencia del ELN, las otras guerrillas habían crecido en número y seguían realizando importantes acciones en contra de la infraestructura y fuerza pública. Progresivamente el discurso anticomunista, reforzado por la cooperación

⁴⁵ Tras la fuga de Pablo Escobar se hace una investigación sobre el personal militar de la cuarta brigada, quienes eran los encargados de prestar la seguridad a la cárcel La Catedral. El escape había sido posible a través de sobornos a suboficiales y soldados y a un débil esquema de seguridad. De ahí que el ejército plantee la Operación reconquista, para dismantelar el cartel.

estadounidense fue dando paso a una central preocupación por el narcotráfico, la sustitución de cultivos y la alineación de esfuerzos internacionales en la atención a esta problemática. cuestión que se agudizaría con el cambio presidencial.

3.5.1. Samper: de la crisis de legitimidad a la ampliación del conflicto y lucha antinarcóticos

Durante el Gobierno de Ernesto Samper, transcurrido entre 1994 y 1998, las relaciones civiles-militares fueron difíciles, por un lado, los militares cuestionaban nuevamente los planteamientos de los acercamientos a la negociación con la guerrilla, y por otro lado cuestionaban la fuerte inestabilidad y legitimidad del gobierno debilitado por las acusaciones de financiamiento del narcotráfico a su campaña, a través de recursos provenientes del cártel de Cali. Ernesto Samper obtiene la presidencia en 1994 con 51%, tras una reñida competencia contra Andrés Pastrana del partido conservador que obtuvo 49%; al ser la primera elección tras la constitución de 1991 se tuvo por primera vez el sistema de segunda vuelta, lo que hizo que los candidatos se presentaran por sus partidos, pero apoyados por un sistema muy variopinto de organizaciones y movimientos políticos. Así mismo logro holgadas mayorías en el congreso con 65% del Senado y 57% de representación en la cámara de representantes.

Samper inicia su mandato con una voluntad de abrir diálogos con la guerrilla, para lo que crea la oficina del Alto Comisionado para la Paz, una entidad adscrita a la presidencia, pero con rango ministerial, sustituyendo a la Consejería Presidencial para la paz, y estableciendo un plan de desarrollo con un fuerte componente de política social, denominado “El Salto Social”. El gobierno también planteó la necesidad de generar una desmilitarización en el municipio de La Uribe, como herramienta para facilitar las conversaciones con las FARC, sin embargo, esta idea fue vetada por los militares, incluso de manera pública, a través de un memorando del comandante del ejército Harold Bedoya, al comando General, considerando inconveniente este despeje. Esto marcaría una serie de diferencias públicas a lo largo de esta administración, incluso más explícitas que en ocasiones anteriores. El escándalo de la financiación de la

campaña presidencia, estalla a mediados de 1995, generando un importante impacto en la interacción civil militar, pues se cuestiona de fondo la legitimidad del gobierno. A lo cual el presidente intentará reencausar apoyos militares a través de algunas normas en cuanto al manejo del conflicto.

Cuando se hace público el escándalo, que luego sería conocido como el proceso 8000, el presidente indica desconocer esta situación y solicita la investigación de la comisión de acusaciones de la cámara, alegando en todo momento que este tipo de situaciones o actuaciones se dieron sin su participación o aprobación, y que por el contrario este tipo de rumores hacían parte de una campaña de desprestigio del gobierno. La comisión decide inhibirse a tomar una decisión por falta de elementos para el proceso penal. Sin embargo, meses después Fernando Botero, quien había sido el tesorero de la campana, se desempeñaba como ministro de defensa, indica que el entonces candidato si tenía información de la fuente de los recursos de financiación de la campaña. Este proceso llevó a que se enjuiciaran a varios de los políticos cercanos al gobierno, pero que además se redujera la gobernabilidad del país. El ministro de Defensa Botero, fue el primero en ser involucrado en el proceso. El gobierno estadounidense aumenta la presión en su evaluación del compromiso del gobierno en la lucha antinarcóticos, con el proceso de retiro de visa al presidente y descertificación del país. Este escándalo fue creciendo hasta que diversos sectores piden la renuncia del presidente, con el fin de solucionar la crisis política. Empresarios, líderes gremiales y militares a través de la organización de ACORE solicitan la renuncia del presidente.

Dentro de las fuerzas militares se empezó a cuestionar la inestabilidad que producían estos procesos de investigación y la ilegitimidad que de ser ciertos estas acusaciones le darían al gobierno de Samper. De ahí que se empezará a hablar de la existencia de unas corrientes que podrían tener una inclinación a una salida de hecho a la crisis institucional. (Vargas, 2002, pág. 214) Esta salida se refería a un posible golpe de estado orquestado por una alianza militar-

civil. Mientras que el alto mando seguía repitiendo la idea de que para las fuerzas militares colombianas no existía el término "golpe de estado". Se daban rumores de que esta facción militar estaría convocando a un político reconocido, visible, que fuese respetado que pudiera unirse en una acción militar-civil y deponer a Samper, para establecer una Junta. Se decía que la figura que cumplía estos requisitos era Álvaro Gómez Hurtado, hijo de Laureano Gómez, curiosamente el único presidente derrocado por una intervención militar en ese siglo, pero quien era una figura prestigiosa en el campo político.

Como en ocasiones anteriores, la embajada de los Estados Unidos recibe de primera mano la información sobre estos planes, el Embajador Miles Frechette hace públicas estas intenciones, e indica que los Estados Unidos no estarían de acuerdo con medidas no constitucionales para poner fin a la crisis. El comandante de la segunda división del ejército, general Ricardo Emilio Cifuentes, fue señalado por Samper como uno de los promotores de un intento de golpe. Al respecto dijo: "Yo simplemente decidí tomarme la vocería de la institución militar, que se sentía indignada y deshonrada por su máximo jefe, el presidente. Alguien debía dejar constancia de la desaprobación a su indignidad y ese alguien decidí ser yo." (Revista Semana, 1998)

Álvaro Gómez Hurtado fue asesinado el 1 de noviembre de 1995, produciendo también dudas sobre el origen de este atentado.⁴⁶ En el año 2015 la fiscalía amplía los términos de la investigación sobre este magnicidio para el año 2022, publicaciones como las del excongresista Pablo Victoria, indican que el asesinato de Gómez tuvo que ver con su rechazo a la opción golpista, esta idea también fue expresada por el expresidente Samper ante la Comisión de la Verdad. La legitimidad del gobierno es cuestionada de fondo. Por ejemplo, su propio vicepresidente Humberto de la Calle, renuncia a su cargo y plantea la conveniencia de

⁴⁶ Un vehículo de la escolta del general Cifuentes es vinculado a la investigación, días después de su renuncia en un atentado fallece su hijo, quien iba en el vehículo asignado al general.

que también renunciara el presidente; quien indica que, por el contrario, permanecer en el cargo es la forma de proteger la institucionalidad colombiana.

El ruido de una posible intervención militar se alimentaba de la tensión con figuras como el comandante del Ejército, el General Harold Bedoya, quien cuestionaba públicamente al presidente.⁴⁷ Entre los temas que generaron roces se tuvo la crítica por adquisición de equipos de Rusia, por la desmilitarización del pueblo de Cartagena del Chaira y por la liberación de soldados secuestrados por las FARC, entre otras diferencias⁴⁸. Él se negó a renunciar, y el presidente Samper lo destituyó. Los diarios relatan que Samper le dijo: “General, pídamela baja, le dijo Samper, a lo que Bedoya respondió secamente: los generales no pedimos la baja, disponga usted.” (El Tiempo, 1997) El mismo día, Bedoya anunció su candidatura presidencial, cuestión que ya había anunciado en unas declaraciones radiales previas a su retiro. (Téllez & Sánchez, 2003). Asume la comandancia el general Bonnet Locarno, quien era identificado como de la facción más institucional y menos distante al gobierno.

Otro de los elementos relevantes para entender las relaciones civiles-militares en este periodo, fueron los ajustes o iniciativas del gobierno que “no pueden dejar de interpretarse como una concesión por parte del ministro a la cúpula” (Dávila Ladrón de Guevara, Escobedo, Gavina, & Vargas). Entre estas aparentes concesiones al sector militar a cambio de la estabilidad, se tienen los programas de fortalecimiento de las organizaciones civiles en apoyo a los militares, el retorno a ampliar las funciones militares en el marco del manejo del orden público, y los ajustes presupuestales y de carrera militar. El momento de mayor tensión civil-militar por los cuestionamientos expresos a la legitimidad del gobierno coincidió también con

⁴⁷ El coronel Carlos Alfonso Velásquez se refiere a esta coyuntura así “se produjo un vacío de dirección en lo militar por incapacidad ética, y ante la necesidad de que lo castrense actúe en aras de los objetivos políticos, el vacío fue llenado por el estamento militar con una visión política equivocada” (Velásquez, 2001)

⁴⁸ En el marco de la entrega de los soldados secuestrados, que era acompañado por prensa nacional y extranjera, Bedoya mencionó que lo que sucedía era un circo con muchos payasos.

el deterioro de la capacidad militar para dar cuenta de la creciente violencia guerrillera y paramilitar. De ahí que se iniciará a pensar en la necesidad de reformas de fondo en materia militar.

En cuanto al primer aspecto de la interacción civil-militar, el gobierno de Samper permitió la formalización de organizaciones de apoyo a los militares, con el fin de reforzar la capacidad estatal de confrontar a la guerrilla. Esta estrategia se materializa en la creación de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural, conocidas como Convivir, que, si bien habían sido establecidas mediante Decreto 356 de febrero 11 de 1994, es decir en la administración Gaviria, fue durante el gobierno Samper que se expandieron de forma exponencial. Se esperaba que estas cooperativas se organizaran en las áreas rurales más afectadas por el conflicto y se convirtieran en redes de inteligencia para las fuerzas militares y policía, al tiempo que realizaran actividades de seguridad privada.

Este tipo de organizaciones cuestionaba de fondo el monopolio de las armas y uso legítimo de la fuerza en el Estado, e iría a fortalecer el proceso de configuración de autodefensas y organizaciones paramilitares. Estas redes de inteligencia civil serían difíciles de controlar, su funcionamiento carecía de adecuado seguimiento y se presentaba un escaso control gubernamental en cuanto al tipo de operaciones e incluso armamento del que disponían estas agrupaciones. Se crearon más de 529 cooperativas en 24 departamentos, con un número superior a los 15.000 miembros. En ese contexto se va fortaleciendo también el proyecto paramilitar, con importantes vasos comunicantes entre estas organizaciones aprobadas por el gobierno, con las actividades de las organizaciones ilegales. (Verdad Abierta, 2013) El conflicto se incrementa con acciones de los múltiples actores del conflicto, y se da un movimiento importante en la reorganización de las Autodefensas ACCU, que lograba incorporar elementos disidentes de las guerrillas en particular del EPL y otras con el fin de contrarrestar las FARC. Desde entonces, esta organización busca darse un “perfil político de las ACCU y de las AUC desarrollado desde 1997 incluyó declararse aliadas del Estado en su

lucha contrainsurgente, a pesar de disputarle el monopolio de la fuerza organizada” (Romero , 2003, pág. 247).

En este contexto el gobierno de Samper crea las zonas especiales de orden público, para establecer las áreas geográficas en las que al estar afectadas por acciones criminales y terroristas se requiera de aplicar medidas excepcionales. El comandante militar de la correspondiente unidad operativa mayor es quien solicita la delimitación de estas áreas, si involucra el territorio de dos o más departamentos, esta solicitud pasa por el presidente de la república. Se organiza un control operacional bajo el mando del comandante más antiguo del área, y se podían establecer restricciones al derecho de circulación, residencia, suspender porte de armas, e incluso se estableció la no posibilidad de interrumpir la prestación de los servicios de comercio, expendio, transporte. (Presidencia de la República, 1996)

Esta concepción recordaba los procesos anteriores a la constitución, en la cual se tenían amplios mecanismos para la intervención militar en la vida del país. E incluso se conoce de la participación de oficiales en las discusiones en el congreso para presentar un proyecto de ley para eliminar la procuraduría delegada para las fuerzas militares. Las procuradurías delegadas tenían como finalidad el realizar funciones preventivas para la protección de los derechos humanos, el DDHH, y el DIH, al tiempo que son las instancias que conocen en primera instancia sobre los procesos disciplinarios por violaciones graves y gravísimas. De ahí que se había convertido en uno de los límites institucionales para los militares en el manejo del orden público. Estas dos acciones del gobierno permitirían reforzar la idea de que en aras de mantener unas relaciones armónicas entre civiles y militares se requería de permitir un alto margen de autonomía a las fuerzas militares, con pocos o leves controles en el manejo del conflicto y las operaciones.

Otra medida que parecía reflejar la necesidad de fortalecer el respaldo de los militares, pese a la alta pérdida de legitimidad se reflejó con la expedición de la Ley 416 de diciembre de

1997, que buscaba dar graduación de general a los oficiales que ocupaban altos mandos, sin considerar la antigüedad que tenían en el rango de general y como oficiales de insignia. En dicha ley se establecía que:

Artículo 1o.- Los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que fueren nombrados para desempeñar en propiedad los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y el Director General de la Policía Nacional, serán ascendidos al máximo grado de las jerarquías Militar y de la Policía, con todas las incidencias salariales y prestacionales inherentes al nuevo grado. (Congreso de la República, 1997)

Esta ley fue demandada ante la Corte Constitucional por ir en contravención del principio de igualdad, e imparcialidad⁴⁹, pero fue declarada exequible. Es decir, se presentó un proceso de reforzar la cercanía e incentivar la lealtad de la cúpula militar.(Nova, 2020)

Todo lo anterior, en un contexto en el que las FARC, y en menor medida el ELN, se mostraban fortalecidas, consiguiendo incluso importantes victorias militares frente al Ejército colombiano. Como dinámicas las guerrillas realizaban contactos armados con el Ejército, adelantaban actividades de sabotajes, en particular de infraestructura, llevaban a cabo hostigamientos a poblaciones acusadas de colaborar con sus contendores, disponían emboscadas a unidades militares, se financiaban a través de asaltos a entidades bancarias, hacían piratería terrestre, retenes ilegales y ataques a poblaciones en patrones territoriales muy

⁴⁹ Incluso en el texto de la demanda se presenta como argumento el iría "convirtiendo a los Oficiales de la Fuerza Pública en unos lagartos sin sentido de la jerarquía y termina en una constelación de Generales ascendidos a dedo y sin ninguna autoridad jerárquica frente a sus subalternos." (Corte Constitucional, 1998)

diversos, encontrándose a veces de forma directa con las organizaciones paramilitares. De las acciones directas en contra del ejército y de la policía nacional, obtuvieron no solo una propaganda importante en cuanto a la capacidad de llevar a cabo grandes ofensivas, sino que también las FARC pudieron secuestrar a centenares de miembros de la fuerza pública, que serían luego usados para canjearlos en procesos de intercambio humanitario, o simplemente para generar presiones en el gobierno de desmilitarizar ciertas zonas para facilitar las liberaciones.

Estas acciones ponen en tela de juicio la capacidad militar para dar cuenta de unas organizaciones cada vez más poderosas, se habla de un fenómeno de desmoralización de las tropas, y en los medios empieza a hablarse de escenarios en los que el ejército podría ser derrotado en un plazo de cinco años. Por ejemplo, diarios internacionales como el New York Times se refería al ejército colombiano con el adjetivo de ineptos (El Tiempo, Ejército es inepto y abusivo, 1998). Entre estas acciones están la toma a Puerres, Nariño, en abril de 1996⁵⁰; el ataque a la base militar de las Delicias, Putumayo en agosto de 1996, en donde más de 450 guerrilleros se enfrentaron a 110 militares que tenía el Batallón de Selva N.49. y que puso en evidencia la concentración de fuerzas de las guerrillas y la gran dificultad de las fuerzas militares para movilizarse y responder de forma oportuna estas incursiones guerrilleras. El ataque a la base de comunicaciones en Patascoy Nariño el 20 de diciembre de 1997, la toma de La Uribe, el ataque a la brigada móvil 3 en el Billar, Cartagena del Chaira en marzo de 1998; la toma de Miraflores Guaviare, en agosto de 1998 en donde secuestran a 132 miembros de la fuerza pública y destruyen la principal base antinarcóticos de la policía nacional; la impresionante toma del municipio de Mitú, capital del departamento del Vaupés en noviembre de 1998, son solo

⁵⁰ En la toma de Puerres murieron 31 militares, curiosamente el alto mando exalta el valor de los sobrevivientes ante los medios de comunicación, pero dos meses después un Tribunal de honor les acusa de faltas en contra del honor militar, por abandono y resignación del mando, no prestar auxilios y no adoptar medidas preventivas. Para la defensa de los militares: “la sanción impuesta a los oficiales no fue más que premiar a los guerrilleros con el honor de las fuerzas militares (..) insólito que los militares fueran los responsables de los actos de barbarie de la subversión”. (Parra Garzón, 1996)

algunos de los ejemplos de la dimensión del conflicto en dichos años.⁵¹ La ofensiva de la guerrilla en contra de los militares fue muy fuerte. “sirvieron para reafirmar la imagen de ineficacia del Ejército ante la opinión pública, en contraste con el nuevo perfil de la Policía Nacional.” (Leal Buitrago, 2002, pág. 119)

Ante la poca legitimidad de gobierno, la policía había logrado mantener su imagen en particular apalancada a través de su participación en la lucha antinarcoóticos. El gobierno de Samper presionado por las malas relaciones con Estados Unidos y las constantes amenazas de sanciones comerciales, buscó fortalecer las políticas antinarcoóticos. (García Pinzón, 2008) Se fortalece la vinculación del ejército en la lucha contra el narcotráfico, con el uso de las brigadas en operaciones que combinaban la represión antisubversiva, y la fumigación de cultivos ilícitos por parte de la policía nacional. Para Torres del Río esta situación incrementaría la confusión de funciones entre militares y policías, y posibilitaría la fusión del enemigo interno (guerrillas), con el enemigo externo (narcotráfico) (Torres del Río, 2000)

De ahí que una mayor participación en estas actividades, si bien fue recibida con renuencia, les permitió a los militares iniciar a percibir recursos de cooperación, y sobre todo desdibujar la finalidad política de la lucha guerrillera, que a partir de entonces sería abordado como un fenómeno de narcoguerrilla. Esta administración se caracterizó por una fuerte inestabilidad en su interacción civil-militar, en cuatro años se tuvieron 4 ministros de defensa y 5 cambios de cúpula militar. Sus iniciativas de paz no fueron exitosas, pero permitieron abrir escenarios de negociación futura, y puso esta alternativa como un tema de agenda prioritaria nacional que se vería reflejado en el proceso electoral. Pese a las dificultades mencionadas, durante este gobierno se logra avanzar en preacuerdos con ELN en España, conocido como el

⁵¹ Para entonces 154 municipios del país se encontraban si presencia de la policía, toda vez que muchas de las estaciones fueron retiradas en los municipios de difícil acceso, con el fin de prevenir que fueran atacadas y que la imposibilidad para enviar los refuerzos causara daños peores. Las fuerzas militares también cerraron bases en áreas como la Pedrera y Tarapacpa en el Amazonas. (Ospina Ovalle, 2017)

preacuerdo del palacio de Viana y luego el acuerdo “la puerta del cielo” convenido en Maguncia, Alemania.

Sin embargo, dejaría planteado dos grandes temas para que fuesen retomados por la siguiente administración y es el tema de la reforma militar como tema de agenda pública y el fortalecimiento de la lucha antinarcóticos, como un mecanismo eficiente para contener el crecimiento de las guerrillas.

3.5.2. Pastrana: Plan Colombia, reforma militar y proceso de paz

El periodo 1996-1998 fue muy retador para las fuerzas militares, en particular para el Ejército. Se presentaron 16 derrotas militares del ejército en acciones de gran escala y repercusión, lo que fortaleció a las FARC en el contexto de una futura negociación (Ospina J. , 2002) Algunas de las razones que se dieron para este preocupante desempeño de las fuerzas militares fue la alta fragmentación de las fuerzas en el territorio y la falta de equipamiento, que contrastaba con la táctica de concentración guerrillera. Como lo describe el General Hernán José Guzmán:

Porque una base nuestra de cuarenta o cincuenta no la asaltaban cuarenta o cincuenta, sino trescientos o cuatrocientos. Y los soldados lucharon verracamente. Estuve en una toma de una base militar que teníamos abajo en Putumayo, cuidando el tubo, pero no teníamos los elementos necesarios para defenderlo. Eso fue crítico en el Ejército. ¿Acuérdese usted que le estoy diciendo que no había ropa ni munición?! Entonces llega el Plan Colombia y se recibe munición, se reciben los helicópteros. Si una unidad militar no tiene movilidad ni maniobrabilidad, está muerta. (Nova, 2020, pág. 87)

La guerrilla Había desarrollado una táctica de concentración de fuerzas que resultaba muy compleja de atender desde las capacidades de las fuerzas militares. De ahí que el gobierno

de Andrés Pastrana tomara como banderas de su administración establecer el control al narcotráfico y como centro de su agenda de gobierno lograr una negociación con la principal guerrilla, las FARC. Estas dos dimensiones de su gestión necesariamente se verían atravesadas por la necesidad de establecer políticas que permitieran el fortalecimiento militar. Este proceso se inició en los últimos meses del gobierno Samper, en marzo de 1998, cuando el comandante de las fuerzas militares, el general Tapias, y el comandante del ejército, el general Mora, anunciaron formalmente la reestructuración del ejército. Se estableció un compromiso en el seno de la alta jerarquía militar con el objetivo de fortalecer el liderazgo y la moral de las tropas, con la intención de recuperar la iniciativa y el prestigio, y prevenir amenazas a las instituciones. Un fragmento de esta declaración, conocida como el código de honor, señala que:

La transformación partirá de nuestras propias entrañas profesionales, abarcará todas las órdenes: morales, psicológicas, operacionales, de administración de los medios, y, sobre todo, del liderazgo, poderoso, consagrado y consciente sobre nuestros hombres. Habrá de revisar a fondo la doctrina vigente, para implementar lo que sea útil y se halle descuidado, pero con singular empeño buscará diseñar nuevos procedimientos y revolucionar la metodología, en cuanto se haya quedado atrás de las realidades actuales. (Nova, 2020)

Mientras que aún en el marco del proceso electoral el entonces candidato Andrés Pastrana, establece como una de sus prioridades la negociación política, la búsqueda de una salida negociada al conflicto se establece como una prioridad para el país. De ahí que apenas posesionado se toman medidas para poder iniciar la negociación. A través de la ley 418 de 1997, o ley de orden público el gobierno accede al despeje de 42.000 kilómetros cuadrados en los municipios de San Vicente del Caguán, La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa. Esta era la condición inicial y central de la guerrilla para sentarse a la mesa.

El despeje de esta zona era temporal por un término convenido de 3 meses, sin embargo, los militares manifestaron acatar la decisión que al respecto tomara el gobierno, pero enviaron un documento con una serie de recomendaciones para que fueran tenidas en cuenta.

Entre estas solicitaban que el tiempo del despeje fuera perentorio y que el proceso de desmilitarización no se diera en las zonas urbanas del área; en particular solicitan al gobierno no incluir San Vicente, pues era considerado como un corredor estratégico para la guerrilla, lo que les daría fácil acceso a otros departamentos, a recursos y terminaría siendo usado como una ventaja estratégica. Así mismo los militares pedían que se mantuviera la presencia de las autoridades civiles en toda el área despejada. El ministro Rodrigo Lloreda indicaba que este tipo de documentos y de recomendaciones, estaban ajustadas al rol de asesor de los militares en materia de políticas de paz y seguridad. (El Tiempo, 1998)

Sin embargo, estas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta, lo que en la práctica iría materializando muchas de las advertencias de los militares. Las FARC solicitan evacuar al personal administrativo de la principal unidad militar que estaba ubicada en el Batallón Cazadores, lo que tensiona la relación con los militares, luego desplazan a las autoridades civiles. Y aunque los diálogos iniciaron formalmente en enero de 1999, y pese a la ausencia de Manuel Marulanda, en la ceremonia de inauguración, el proceso se adelanta con sobresaltos, se negocia en medio del conflicto, pero sin términos de tiempo de ocupación de esta zona despejada, que fuera renovada por varios periodos. A nivel internacional el gobierno desarrolla una importante diplomacia que permite unos respaldos importantes a la búsqueda de una salida negociada y le permiten al gobierno tener un aire político, si bien las demandas y las acciones de las FARC ponían en riesgo de manera constante el proceso.

Las Farc declaran suspensiones unilaterales del proceso para presionar acciones en contra de los paramilitares, y este tema se vuelve de especial sensibilidad para los militares. El asesor presidencial Víctor G Ricardo había solicitado a la procuraduría un listado de oficiales de las fuerzas militares vinculadas con organizaciones paramilitares, con el fin de que en el marco de la negociación con las FARC desvincular a estos oficiales. Esto condujo al retiro de los generales Rito Alejo del Río quien era el comandante de la XVIII Brigada en el área de Urabá, y del general Fernando Millán, comandante de la V Brigada de Bucaramanga, y el general Alberto

Bravo de la misma jurisdicción. Esta información acerca del listado que implicaba al menos a 17 generales, que incluía al comandante del ejército, y un centenar de oficiales, lleva a que los militares deban hacer manifiesto su descontento con el tratamiento del presidente a las Fuerzas Militares en el marco del proceso de negociación. (Revista Semana, 1999) Se llegó incluso a mencionar que un sector de los militares (oficiales y suboficiales) podría incorporarse a grupos de autodefensa en este movimiento.

El gobierno nombra al general Fernando Tapias como comandante general de las fuerzas militares, quien antes se desempeñaba como segundo comandante del ejército, lo que permitió retirar de la cúpula a militares que estaban cuestionados por los resultados del periodo anterior o por su confrontación en contra de Samper. La agenda de la interacción civil-militar tendría sin duda alguna el tema de la paz, pero también la necesidad de reestructurar las fuerzas militares, para mejorar la imagen, confiabilidad, capacidad de combate y mejorar la inteligencia militar. (El Tiempo, 1998) Entre las medidas que se tomarían, habría algunas de alcance operacional, como mejorar la integración o interagencialidad de las operaciones entre fuerzas militares y policía, el especializar los organismos de inteligencia, y el disolver las cooperativas de seguridad convivir. (Leal Buitrago, 2002, pág. 167)

El ministro de defensa planteó ajustes para reformar el servicio militar obligatorio, reorganizar las fuerzas militares y la formación de un ejército en la lucha contra el narcotráfico. En términos de las condiciones institucionales se dieron procesos de fortalecimiento del reclutamiento y profesionalización, logrando a través del Plan 10000 y el Plan Fortaleza incrementar en más del 60% el pie de fuerza, así como posibilitar una transformación en la composición de las tropas, aumentando la participación de los soldados profesionales, y disminuyendo la participación de los soldados bachilleres. (Pabón Ayala, 2008) Los datos que presentaba el propio comandante de las Fuerzas Militares al inicio de este proceso mostraban una asignación muy diversa y dispersa de los soldados, lo que dejaba solamente el 33% del personal involucrado directamente en operaciones militares. (Leal Buitrago, 2002)

No obstante, estos procesos no lograron despejar los escenarios de tensión civil-militar. En particular la dinámica establecida entre el ministro de Defensa Rodrigo Lloreda y el Alto Comisionado para la paz Víctor G Ricardo, se reflejaron en tensiones civiles-militares. En mayo de 1999 se presenta uno de los momentos más tensionantes en el marco del proceso de paz. El ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda hace explícita su inconformidad con la decisión del Comisionado de paz de mantener por tiempo indefinido la zona de distensión. (Fernández de Soto, 2004, pág. 145) En varias oportunidades tanto ministro como cúpula militar habían indicado que era importante poner fechas límites a la guerrilla y mantener la presencia de autoridades locales en los territorios. Sin embargo, el comisionado de paz informó a la opinión pública que el despeje tendría carácter indefinido, lo que precipitó la renuncia del ministro Lloreda. Tan pronto se conoce la noticia 12 generales y 20 coroneles solicitan su retiro para manifestar su solidaridad y apoyo al ministro. (Pizarro, 2018)

El que la cúpula militar y otros militares renunciaran también era la manifestación de su descontento con el manejo del proceso de paz. (Revista Semana, 1999) Se consideraba que las FARC estaban obteniendo muchas ventajas en el proceso de negociación y que, sin una clara voluntad de paz, estas concesiones las harían más fuertes. Para los militares la intención de sostener la presencia en dicho territorio era obtener el estatus de beligerancia. Esta manifestación de inconformidad constituía un hecho sin precedentes en el país, lo que pasaba por titulares de ruido de sables hasta en las mentes más creativas la posibilidad de una inconformidad que adquiriese expresiones de tipo militar, aunque los generales indican que “había sido un gesto de solidaridad institucional, no golpista”. (Esquivel , 2001) El ministro saliente les pide directamente a los generales que no presenten su renuncia, mientras que el gobierno establece espacios para el dialogo directo entre el presidente y la cúpula militar. (Téllez & Sánchez, 2003)

En un primer momento en una reunión de emergencia en Cartagena, desde donde se hizo una rueda de prensa conjunto y se coordinó una reunión en el club militar de las Mercedes

en Melgar en donde se discutirían las preocupaciones de los militares. Sin embargo, tras estas reuniones no se dieron cambios significativos en la conducción del proceso de paz, y la zona de despeje, que había sido el catalizador siguió siendo un elemento central en la negociación con las FARC y posteriormente con el ELN. Aunque si se dieron herramientas para trabajar en el fortalecimiento militar y mejor preparación, esto se vería reflejado en temas importantes y estructurales como el aumento del pie de fuerza, la renovación de equipamiento y por ende en la asignación presupuestal. (Pizarro, 2018)

El proceso de paz avanza en medio de acciones guerrilleras y militares. La guerrilla continua con secuestros, nuevos mecanismos de extorsión como la ley 002, para cobrar un impuesto a las personas de más altos recursos, ataques a infraestructura, y confrontaciones con el ejército. No obstante, la capacidad defensiva y ofensiva de las fuerzas militares se va fortaleciendo, ligada también a su mayor participación en las actividades de lucha antinarcóticos. Por ejemplo, cuando 1000 guerrilleros intentan en noviembre de 1999 tomarse Puerto Inírida en el Guainía, fueron efectivamente repelidos por las nuevas brigadas; mostrando el avance en organización, inteligencia, comunicación y movilidad de las tropas. Desde entonces las fuerzas militares lograron también realizar operaciones importantes como Puerto Rico, Meta; Suratá en Santander, Barrancominas, en el Guainía, entre otras acciones de relevancia militar, que devolvieron la iniciativa a las fuerzas militares.

Desde el inicio de su gobierno Pastrana planteó la necesidad de un plan integrado de cooperación internacional para Colombia, concebido como la forma de combinar las necesidades de paz, desarrollo social y particularmente el fortalecimiento del Estado. En el marco de estas iniciativas se busca la cooperación internacional para la financiar esta iniciativa. Este proyecto se conoció como Plan Colombia y contó con recursos de más de 7.200 millones de dólares estadounidenses, con tres componentes: La erradicación forzosa a través de la fumigación de cultivos, la reingeniería de las fuerzas militares, para fortalecer en particular sus

capacidades en materia de lucha contra el narcotráfico y la política social para apoyar los procesos de fortalecimiento local.

Durante los primeros tres años de implementación la ayuda militar se destinó específicamente a la lucha contra la producción y tráfico de drogas. Sin embargo, esto se lograba a través del fortalecimiento militar, por lo que se crean las brigadas antinarcóticos en el ejército⁵², entre los años 1999 y 2001, con el fin de que estos batallones creen las condiciones de seguridad necesarias que permita la implementación de las operaciones antidrogas. Así mismo, toda vez que el conflicto colombiano estaba mostrando importantes dinámicas transfronterizas y amenazaba la estabilidad de los países vecinos, se establece la Iniciativa Regional Andina, con la finalidad de promover cultivos alternativos y fortalecer las capacidades institucionales en Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú, Brasil y Panamá (Embajada de los Estados Unidos de América, 2001). Este era un elemento de regionalización del plan Colombia, que respondía a las dinámicas transfronterizas del conflicto colombiano y a la necesidad de contener su expansión.

Para mejorar esta capacidad, se implementó un plan de adquisición de nuevos equipos que permitieran desplazamientos más rápidos y eficientes de las tropas. En este contexto, se creó la Brigada de Aviación del Ejército. Además, se inició el proceso de fortalecimiento de las nuevas brigadas móviles y los batallones de alta montaña en áreas estratégicas como Sumapaz, Farallones de Cali, la Sierra del Cocuy en Boyacá y la Sierra Nevada de Santa Marta. Se puso en marcha la Brigada Fluvial de Infantería de Marina y se adquirieron elementos para operaciones fluviales de la Armada Nacional, junto con la activación de las Fuerzas de Despliegue Rápido, conocidas por su sigla FUDRA. Aunque el pie de fuerza creció ligeramente, su composición experimentó cambios significativos. Los soldados bachilleres fueron reemplazados por soldados profesionales, en el marco del programa denominado Plan 10000, que planteaba la

⁵² Sedes Tolomaida, Tres Esquinas y Larandia en Caquetá.

incorporación anual de esta cifra de soldados profesionales. Para llevar a cabo esto, se creó la Escuela de Formación de Soldados Profesionales Pedro Pascacio en el municipio de Nilo, Cundinamarca.

Estos procesos se llevaron a cabo en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente por la Ley 578 de marzo de 2000, con el propósito de expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y la Policía Nacional. Entre las normativas contempladas estaba la creación de la Comisión de Reforma y Modernización de las Fuerzas Militares, encargada de elaborar proyectos de ley en el ámbito de la seguridad y la defensa. Es decir, de manera simultánea al proceso de paz se dieron dos procesos que fueron mejorando la capacidad de las fuerzas militares en el combate. Algunos lo consideran como la máxima de “si quieres la paz, prepárate para la guerra.” Estas mejoras en las condiciones de las fuerzas abrían las posibilidades de acción del gobierno ante el poco avance de los diálogos y permitía la preparación frente a una posible ofensiva militar contra la guerrilla. Así mismo, les permitía a los militares continuar con su propósito de llevar el peso de la formulación de las funciones en seguridad y defensa.

Sin embargo, la negociación en medio del conflicto llevó a que a su vez la guerrilla continuara con sus actividades, en particular buscando demostrar su capacidad de adelantar guerra urbana, por ejemplo, con la ofensiva sobre ciudades capitales como Neiva, Huila. Lo que incrementó las tensiones civiles-militares, y permitió que la cúpula reiterara su desconfianza en el nivel de compromiso de las FARC con la negociación, y en particular sobre el uso de la zona despejada para proyectar acciones ofensivas. Este tipo de acciones se sumó a los largos debates sobre la conveniencia de un intercambio humanitario. La cifra de soldados y policías secuestrados desde 1996 sobrepasaban los 300, lo que llevo a la negociación de un intercambio humanitario, que fue suscrito en junio de 2001, permitiendo el regreso de 42 policías y militares secuestrados enfermos, a cambio de 15 guerrilleros privados de la libertad con problemas de salud. Este punto fue muy controversial en general, pero en particular para los militares. Se

cuestionaba si este reconocimiento de canje les daba a las FARC un reconocimiento de beligerancia restringida, se tenían preocupaciones sobre la connotación que podría tener esta acción en términos penales y del derecho internacional. (Heyck Puyana, 2004). Los militares remiten a través del ministro de defensa Luis Fernando Ramírez un informe en el cual manifestaron su inconformidad con el manejo de este proceso, el disgusto sobre no disponer de información anticipada, como los nombres de los guerrilleros canjeables, y por considerar que no se habían analizado de forma suficiente las repercusiones jurídicas que esta acción podría tener en el desarrollo del conflicto.

De forma paralela el ELN también buscaba adelantar negociaciones acordadas en Maguncia, julio 1998, una de las condiciones solicitadas por la guerrilla era la desmilitarización de los municipios de Simití, San Pablo, Morales y Santa Rosa en el sur del Bolívar. Frente a esta posibilidad los militares manifiestan nuevamente la inconveniencia que resulta sujetar las negociaciones a su retiro de municipios que en la lógica del conflicto resultaban estratégicos. El gobierno se niega a la pretensión de la guerrilla, lo que lleva a varias acciones armadas del ELN como el secuestro de un avión comercial y el secuestro de personas que asistían a misa en la ciudad de Cali. De ahí que el gobierno rompiera las relaciones con esta organización y se frustrara la negociación, hasta que a mediados de 1999 se reanudan nuevamente las conversaciones.

El ELN mantenía la aspiración de contar con esos municipios para facilitar la negociación, en una zona de convivencia, evitando la similitud con las FARC, pero en los meses en que transcurre la negociación con el gobierno, estas zonas habían pasado a control paramilitar. Por lo que se incorporó también en la lista de preocupaciones de los militares la intensificación de los enfrentamientos en esas zonas. En abril del 2000 se organiza una zona de encuentro en los municipios de Cantagallo y San Pablo en el sur de Bolívar, pero las comunidades se movilizaron buscando impedir la implementación de este despeje. Durante estos años en paralelo a las negociaciones, el fenómeno paramilitar se fortaleció de manera exponencial. Rangel estima que

el crecimiento del pie de fuerza paramilitar paso entre 1990 de 1800 miembros a más de 8000 en el 2000. (Rangel, 2003)

Estas dos situaciones, el intercambio humanitario y la posibilidad de facilitar un despeje para los diálogos con el ELN llevaría la interacción civil-militar de Pastrana y su cúpula a un nuevo escenario de tensión. Los militares fueron siempre reiterativos ante la inconveniencia de otorgar más territorios a las guerrillas, en una reunión en presidencia el general Mora indica que el despejar esos municipios implicaría una mayor confrontación entre el ELN con los grupos paramilitares, frente a lo cual el presidente respondió: “General, quiero recordarle que el que manda soy yo. Y le doy la orden de que las tropas salgan de esos municipios.” (Revista Semana, 2001)

El 23 de febrero el gobierno ordena que se retome la zona de distensión, las Farc habían secuestrado un avión civil, tomando como rehén al congresista Jorge Eduardo Gechem, quien era el presidente de la comisión de paz del senado, este fue el hecho que propicia el fin de la negociación. Si bien el proceso de paz no concluyó satisfactoriamente “el enfoque estatal en el período 1998-2002 fue importante para fomentar la legitimidad de la política y, al mismo tiempo, para fortalecer la capacidad de las fuerzas de seguridad (especialmente militares). Cuando Álvaro Uribe Vélez asumió el cargo, el Estado había recuperado la iniciativa estratégica.” (Marks T. , 2017) Tras el fin del proceso de paz se extendió el uso de los recursos para la lucha contrainsurgente, redundó en beneficio del ejército. Así mismo esta negociación hizo evidente que:

Para los militares, los éxitos políticos de la guerrilla en la mesa de negociación los potencia en el terreno militar, que es donde ellos tienen que confrontarla. Para los civiles, los fracasos de las Fuerzas Militares en la lucha contra las guerrillas las vuelven más soberbias e intransigentes en la mesa de negociación, que es donde los civiles deben enfrentarlos. Los reclamos mutuos, la mayoría de las veces expresados

en reserva, pero en algunas ocasiones en forma pública, han creado tensiones entre el poder civil y el militar. (Rangel, 2003, pág. 215)

3.5.3 El gobierno Uribe: la seguridad democrática y el proceso con las Autodefensas

La distancia y la crítica abierta al proceso de paz liderado por el expresidente Pastrana se convirtieron en uno de los factores electorales más significativos para el candidato Álvaro Uribe. Este último basó su campaña en la necesidad de ejercer mayor autoridad frente a las guerrillas. Después del fracaso de las negociaciones en Caguán, la opinión pública incrementó su apoyo a una solución militar en lugar de una solución política para superar el conflicto armado. El nuevo gobierno de Uribe enfrentó una recepción hostil, marcada por ataques con morteros cerca de la Casa de Nariño el día de su toma de posesión. Esto reflejó la complicada relación con las FARC a lo largo de su mandato. Como respuesta, se declaró el estado de conmoción interior y se implementó un impuesto al patrimonio para financiar los nuevos esfuerzos de seguridad en el país.

Los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, durante sus dos mandatos (2002-2006 y 2006-2010), adoptaron una postura más agresiva y combativa frente a las guerrillas que habían estado activas en Colombia durante décadas. Esta política se conoció como la Política de Seguridad Democrática. Se produjo una coincidencia entre la estrategia gubernamental y la doctrina del Ejército, que había servido como su base de planificación estratégica en 2001. Según esta doctrina, "ganar la guerra" implicaba la anulación y destrucción de la voluntad de lucha del enemigo. Este objetivo principal se planteó como el medio para abrir la puerta a futuras negociaciones para el bien de la sociedad colombiana. Como resultado, las fuerzas militares elaboraron el plan Patriota bajo la dirección del comandante general Jorge Enrique Mora. Su prioridad era "quebrantar la voluntad de lucha de las FARC y forzarlas a entablar negociaciones en términos favorables para la sociedad colombiana, representada por el gobierno" (Ospina Ovalle, 2017, pág. 101) Sin embargo, las guerrillas habían adaptado su estrategia y tras el

fortalecimiento militar en la administración Pastrana, se encontraban dispersas en frentes regionales por todo el territorio, lo que las protegía de acciones militares masivas pero también las dejaba aisladas entre sí para repeler los ataques del ejército.

La política de Seguridad Democrática planteaba como objetivo central el considerar la seguridad como una prioridad y como tarea conjunta entre las diversas autoridades del estado (Rios Sierra & Zapata García, 2019) Esta política se dividió en tres fases, guiadas por lo que se conocería como la Doctrina de Acción Integral (DAI). En la primera fase, se buscaba la recuperación del control territorial. Luego, se debía permitir el mantenimiento de la presencia de las fuerzas militares, lo que crearía espacio para que otras entidades estatales pudieran establecer su presencia en dichos territorios. El tercer momento de la política era la consolidación, donde se esperaba tener un proceso integral que involucrara el funcionamiento de la justicia, la prestación de servicios estatales, el fomento de una democracia local activa y proyectos productivos para el desarrollo de esos territorios. Esta visión posibilitó una presencia coordinada del Estado en zonas que habían tenido una presencia limitada o compleja por parte del gobierno.

Aunque existían importantes coincidencias en términos de diseño de políticas y un enfoque decidido hacia una postura firme contra las guerrillas, las relaciones entre el gobierno y el ejército no estuvieron exentas de tensiones.⁵³ En 2002, Uribe nombró a Marta Lucía Ramírez

⁵³ El manejo más personalista y de micro gerencia adoptado por el gobierno Uribe, si bien fue aceptado por muchos causó en algunos militares una percepción de desconocimiento de la línea de mando. Esto lo describe Armando Borrero así: “Uribe los manejaba de una manera autoritaria, por ejemplo, en el primer periodo de Uribe, porque ya con Santos, Santos lo aplacó Uribe estaba desarmando totalmente las líneas de mando Uribe le llamaba a un amigo de Córdoba que hay un retén de la guerrilla en la carretera tal aquí cerca de mi finca inmediatamente cogió Uribe el teléfono y llamaba directamente a la brigada 11 de Montería ¿qué es lo que pasa allá? general, que miren que hay un retén en tal lugar llamaba directamente al comandante del batallón que le tocaba y Disciplina la fuerza porque los subalternos hacían un montón de cosas por orden directa al presidente sin que sus mandos lo supieran ninguno tuvo calzones para haberle dicho al principio Uribe señor presidente no, muchas gracias por la información pero por favor llame a mi superior denle la orden a mi superior para que yo pueda remover no, ninguno se atrevía, le tenían miedo estaba desorganizando mucho” (Borrero Mansilla, 2023)

como la primera mujer ministra de Defensa. Las tensiones con el alto mando fueron frecuentes y variadas, a veces debido a conflictos de personalidad, pero principalmente debido a la continuación del proceso de reforma militar, que incluyó la revisión del Ministerio y los procedimientos de contratación administrativa. Esto generó resistencia en la cúpula militar en asuntos como la adquisición de suministros militares, cambios en el proceso de toma de decisiones sobre contratos y, en particular, la aceptación por parte de la ministra de la donación de aviones de guerra Mirage F1 sin haber consultado con el comandante de la Fuerza Aérea. Esto llevó a la cancelación de la oferta por parte del gobierno español (El Tiempo, 2003). Al tiempo que hizo evidente las diferencias y problemas de comunicación que tenía la ministra con su cúpula militar. El presidente Uribe tuvo que intervenir en varias ocasiones para reducir las tensiones y, finalmente, decidió destituir al comandante General Jorge Mora y a la ministra de Defensa al mismo tiempo. Les sucedieron los ministros Jorge Alberto Uribe, Camilo Ospina Bernal y Juan Manuel Santos, quienes continuaron con la implementación de la política de seguridad democrática. (Marks T. , 2007)

La coordinación de las fuerzas militares se destacó como uno de los elementos cruciales en el proceso de fortalecimiento militar. Se estableció el desarrollo de operaciones conjuntas que involucraban a las tres ramas de las fuerzas armadas y la coordinación con la Policía Nacional. En el año 2003, se creó la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, FUTCO, que no solo agrupaba a las fuerzas de despliegue rápido, sino también a las componentes fluviales, de fuerza aérea y de aviación militar. Para el año 2007, se establecieron las Fuerzas Conjuntas de Acción Decisiva, FCAD. (Pizarro, 2018) Estos ajustes mejorarían la capacidad operativa de los militares y permitirían importantes acciones militares, por ejemplo, en el año 2008 en un mismo mes, logran dar de baja a tres importantes miembros del secretariado, Raúl Reyes, Iván Ríos y Manuel Marulanda.

Uribe abrió espacios para la negociación política, incipientes con el ELN y mucho más avanzados y efectivos con las AUC. Con el ELN se abre una mesa de paz en La Habana en junio de 2005 y que duraría hasta agosto 2007, momento en el cual el tema de la ubicación de los frentes en espacios delimitados del territorio fue entendido por la guerrilla como un acto de rendición, por lo que se suspenden los acercamientos (Pizarro, 2018, pág. 244)

Los grupos de autodefensa se habían organizado en 1997 en una nueva estructura conjunta, las Autodefensas Unidas de Colombia, lo que facilitó la negociación con el gobierno. Este proceso reabre el debate de los nexos históricos de algunos militares con estos grupos. Carlos Castaño había declarado en el 2003 que más de mil exsoldados y expolicías hacían parte de su organización, y que contaba con 35 antiguos oficiales liderando grupos paramilitares. Esta situación produjo un deterioro de la imagen de las Fuerzas Militares, dentro y fuera del país. (Avilés, 2006) Ello, no solo por los vínculos particulares de algunos militares con algunos grupos paramilitares en ciertas zonas del país, sino por su cuestionamiento a raíz del conocimiento de varias violaciones a los derechos humanos, y en particular a procesos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas (Angarita, 2011)

Las Autodefensas comenzaron a negociar a finales de 2002, ofreciendo un cese de hostilidades a nivel nacional. En julio de 2003, se firmó el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, formalizando así las negociaciones con el propósito de fortalecer la gobernabilidad y restaurar el monopolio del uso de la fuerza en manos del Estado. Paralelamente, se aprobó la Ley de Justicia y Paz para facilitar la reintegración.⁵⁴ Este proceso reavivó el debate acerca de los

⁵⁴ Mediante la ley de amnistía se someten entre 2003 y 2006 al proceso de desmovilización. 31000 miembros de las autodefensas: Bloque central Bolívar 6348, Bloque Norte 4760, Bloque mineros 2780, Bloque héroes de Granada 2033, Bloque Elmer Cárdenas 1538. Este proceso suscito muchas críticas por su supuesta laxitud en términos de justicia. En mayo de 2008 guerrilleros privados de la libertad solicitan también ser considerados dentro de los beneficios de Justicia y Paz.

vínculos históricos entre estos grupos y las fuerzas militares y los políticos regionales. En las investigaciones de cooperación entre políticos y estas agrupaciones, se condenó a ocho gobernadores, 55 alcaldes, y 60 senadores y representantes de la cámara. En mayo de 2008, 14 líderes de las AUC fueron extraditados por presuntamente no cumplir con los requisitos de Justicia y Paz y enfrentarían cargos relacionados con el narcotráfico en los Estados Unidos. A lo largo de este proceso, se experimentaron momentos de tensión debido al incumplimiento del cese al fuego unilateral, lo que llevó al presidente Uribe a plantear un ultimátum: "Es importante recordar que los grupos en proceso de paz deben respetar el cese de hostilidades; de lo contrario, la orden a la Fuerza Pública es desmantelarlos." (García-Peña, 2005)

Uno de los aspectos que ha generado debate en relación con las relaciones civiles-militares durante esta administración es si la mayor alineación de los objetivos del liderazgo civil conduce a una disminución en el control sobre el desempeño militar. Es decir, durante este período, el presidente mantuvo un rol fuerte, reafirmando su posición como comandante en jefe, generalmente para exigir mayores resultados y un esfuerzo adicional por parte de las fuerzas militares, como lo expresó en una ocasión "Los comandantes que vayan bien, magnífico, los que vayan mal y no den resultados, que vayan presentando la renuncia" (El Tiempo, 2003). Este discurso influyó en las declaraciones de los comandantes militares, como se evidencia en la entrevista al general Montoya, quien se desempeñó como comandante del ejército en 2006. Él señaló "todas las organizaciones, todas, marchan al son que les toquen. Y dentro de esas organizaciones está el ejército. Teníamos un ejército de 250.000 hombres. De esos, 100.000 soldados profesionales, y para mí en algunas oportunidades fue aberrante encontrar unidades totalmente acantonadas, el enemigo campeándose y ellos ahí como si nada pasara. En ningún momento llegué con el ánimo de relevar, pero si a exigir" (Nova, 2020, pág. 224)

Este enfoque en los resultados operacionales tuvo una consecuencia grave: el uso de vacíos y procesos normativos para justificar acciones que en Colombia se conocen como "falsos positivos," pero que según la legislación colombiana se clasifican como "homicidios de personas

protegidas" o, de acuerdo con el derecho internacional humanitario, constituyen "ejecuciones extrajudiciales". Aunque este tema merecería un estudio independiente, se analizarán algunas de estas cuestiones en el siguiente capítulo.

Además, el desarrollo e implementación de la política de seguridad democrática llevó al gobierno a adoptar un enfoque pragmático que permitió acciones militares en zonas urbanas, como la Operación Orión, incursiones en el territorio de otros países, como la Operación Fénix en Ecuador, y pragmatismo en la toma de decisiones, como lo ilustra la Operación Fénix, que resultó en la muerte de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano. Como lo expresó un alto funcionario: "Al más alto nivel. Como ya sabíamos dónde era, eran diez kilómetros adentro: "hágale". Por ejemplo, si usted me dice la Operación Jaque: "hágale." Pero que usted vaya hasta allá y de detalles de cómo va a ser: "hágale. Dios los bendiga. Hasta luego." (Nova, 2020, pág. 231)

Dentro de la teoría de Cohen, en el ámbito de las relaciones civiles-militares, esta aproximación podría considerarse como un modelo de "mando supremo", en el cual el civil, en un contexto de guerra, busca involucrarse más en las decisiones relacionadas con el conflicto. Por otro lado, el militar tiene dos posibles campos de acción: colaborar o evitar colaborar. La diferencia radicaría en cuán similares son las órdenes dadas por el comandante civil en comparación con las que el militar tiene previamente establecidas en su propia concepción (Cohen, 2003) En otras palabras, la implementación de políticas militares fuertes coincidía con los planes militares de debilitar la capacidad de combate de las guerrillas. Por lo tanto, en la implementación de dichas directrices, no se presentaron mayores cuestionamientos, sino adaptaciones especializadas.⁵⁵ En contraste, en el tema de la negociación con las autodefensas, no se produjeron tensiones de la misma magnitud, ya que este actor no se consideraba

⁵⁵ El general Mora haría la siguiente reflexión: "Los planes de la Victoria empezaron cuando el presidente Uribe llegó al poder y logró unir el pensamiento político del gobernante con la estrategia militar." (Mora Rangel, 2021)

directamente un adversario del Estado ni de sus fuerzas militares. Por lo tanto, la lógica amigo-enemigo no se desarrolló lo suficiente como para convertirse en un obstáculo para las negociaciones.

3.5.4 El proceso de paz de Juan Manuel Santos: la negociación militares y guerrilleros en la mesa

En su discurso de toma de posesión, el presidente Juan Manuel Santos planteó la idea de negociar con las FARC y el ELN, convirtiéndose en el eje central de sus dos mandatos. Dos elementos experimentaron cambios significativos desde el contexto de negociación que había tenido el gobierno de Pastrana. Durante los 8 años transcurridos, las Fuerzas Militares habían experimentado una transformación importante, diferenciándose en términos de tamaño, capacidad y organización. Mientras que Pastrana buscaba negociar después de una serie de derrotas militares que ponían en duda la capacidad militar, Santos planteó un diálogo después de infligir importantes golpes a las estructuras guerrilleras. (Ríos Sierra, 2017) Es decir, la dinámica del conflicto era diferente y se esperaba que el debilitamiento de la guerrilla y el fortalecimiento de las fuerzas militares fueran considerados como alicientes para sentarse en una mesa de negociación.

Estas negociaciones no comenzaron con un cese al fuego bilateral, adoptando lecciones aprendidas de procesos de paz anteriores. De esta manera, mientras se iniciaba la negociación, se implementó el Plan Militar "Espada de Honor" con la idea de que ambas partes deseaban mostrar su fortaleza militar como preludio a las conversaciones. Pizarro considera que la decisión del gobierno de no firmar un cese al fuego fue acertada, aunque las FARC cambiaron de opinión a medida que avanzaba el proceso de paz. "Mientras que en el Caguán insistieron en no firmar un cese al fuego (...) debido a que se hallaban en una fase de ascenso militar, en las negociaciones en la Habana insistían de manera constante en la necesidad de parar la guerra,

invocando incluso razones humanitarias. La razón de fondo era, no obstante, que las Farc se encontraban ahora en fase de debilitamiento inexorable y continuado.” (Pizarro, 2018, pág. 406)

Basado en otra lección aprendida, el presidente Santos comprendió la importancia de establecer una comunicación directa con los militares para reducir la fricción y prevenir posibles acciones que pudieran afectar el proceso de paz. Por lo tanto, antes de que las negociaciones fueran hechas públicas, el presidente llevó a cabo reuniones con el alto mando de cada una de las fuerzas militares y de policía, así como con ACORE, en representación de los militares de la reserva, con el propósito de presentar el proceso y buscar su apoyo a la negociación. Se establecieron como lineamientos que el proceso se iba a dar con el apoyo al presidente, manteniendo las operaciones militares, evitando que las instituciones militares hicieran parte de los temas discutidos en la mesa de negociación, la negativa a ofrecer zonas de despeje, así como no plantear ceses al fuego, y prepararse para una futura desmovilización de las FARC. Sin embargo, a lo largo del proceso quedaba la preocupación de que se negociara en la mesa los avances que se habían obtenido en términos militares, dándoles espacio a las FARC para recuperarse militarmente; como era la percepción de las experiencias anteriores, de manera que los canales de comunicación entre gobierno-negociadores-fuerzas militares, eran importantes, pero no condición suficiente para el mantenimiento de la estabilidad de la interacción civil-militar en el proceso de paz.⁵⁶

Por un lado, el tema de la paz se convirtió en un elemento de división entre Santos y el expresidente Álvaro Uribe, quien había desempeñado el cargo de ministro de Defensa y se oponía a un cambio de estrategia frente a las guerrillas. Esto llevó a que Uribe decidiera liderar la oposición política a Santos, fundando el partido Centro Democrático, que participó en las

⁵⁶ En paralelo el gobierno buscaba tramitar beneficios para los militares, temas como Defensa Técnica, el Marco para la Paz y el fortalecimiento de la Justicia Penal Militar en el proceso de reforma a la Justicia, buscaban retomar algunos beneficios para “mitigar la inseguridad jurídica”, en un contexto complejo como la disminución de la ofensiva militar y la necesidad del apoyo en el proceso de paz. (León, 2011)

elecciones al Congreso de la República en 2013. Esta fractura también se reflejó en las Fuerzas Militares, donde algunos consideraban que negociar cuando se veía viable una derrota militar de las guerrillas era un gran error. (Torrijos Rivera & González Ortiz, 2017)

Los generales nos reunimos y vimos que el proceso de paz estaba moviéndose y adelantado. Nosotros debemos estar en el proceso de paz. Muchos oficiales dijeron que no. Si no estamos en el proceso de paz, nos van a golpear, la parte política. Necesitamos participar en eso dijimos. Se pidió una reunión con el presidente, que nos recibió y se le dijo: presidente, nosotros queremos participar en el proceso de paz. (Nova, 2020, pág. 89)

Este interés de los militares por participar de forma más cercana se puede explicar también por el cambio de contexto normativo en el país. Colombia se había vinculado al Tratado de Roma, en el año 2002 y había establecido un periodo de 7 años de reserva para su entrada en vigor. De ahí que los delitos de guerra cometidos después de esa fecha podrían ser competencia de la Corte Penal Internacional, CPI, motivo que pudo haber alentado el interés del sector militar en conocer más de cerca las negociaciones y tener un rol más activo que en ocasiones anteriores. El modelo de la negociación con las FARC incluyó la participación de miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo y en retiro. Con ello se buscaba reducir el nivel de desconfianza de los militares y policías, pero también tener un mejor conocimiento de temas que serían importantes para la negociación como la desmovilización, los temas de desarme y reintegración.

De esta manera, en octubre de 2012, se unieron como negociadores dos generales en retiro. El general Jorge Enrique Mora Rangel, quien había sido comandante del Ejército Nacional durante el proceso de negociación del Pastrana (1998-2002) y comandante de las Fuerzas Militares en 2002, durante la presidencia de Uribe. La Policía estuvo representada por el general Oscar Naranjo, quien ejerció como director de la institución entre 2007 y 2012. Estas dos destacadas figuras se habían ganado el reconocimiento tanto de militares en servicio activo

como de aquellos en retiro, gracias a sus notables logros en la lucha contra las guerrillas⁵⁷. Si bien en otros procesos de paz se había contado con el apoyo de un militar en el proceso, esta participación es considerada mucho más profunda, no sólo por el rol y competencias que adquirirían, sino también porque terminaría incorporando a oficiales en servicio activo. Usualmente participaban oficiales en retiro, o miembros activos, pero sin rol de negociación directo, solo como asesores técnicos. Por ejemplo, en la negociación de Rojas Pinilla, participó el general Duarte Blum, en comisión asesora de paz de Turbay estaban el general José Forero Delgadillo, y Francisco José Naranjo director de la Policía Nacional. Betancur contó con el acompañamiento del general retirado Gerardo Ayerbe Chaux.

El sector de militares en retiro estableció también una delegación estructurada, pero informal, para que fueran los vasos comunicantes con la reserva. Se nombraron asesores *ad honorem* a los generales en retiro Ricardo Rubianogroot de la fuerza aérea, general Víctor Álvarez en representación del Ejército, y al almirante Luis Carlos Jaramillo de la Armada Nacional. Acore también se encargó de organizar una mesa de trabajo permanente, con 17 asociaciones de oficiales de reserva, con quienes se iban haciendo sesiones de trabajo para responder a los avances del proceso de paz. Este grupo resultaba más complejo en términos de la interacción con el gobierno, toda vez que su condición en retiro les permitía participar de forma mucho más activa y crítica. Este hecho sería aprovechado por el partido político de oposición para expresar diferencias con el proceso de paz. De manera pública la oposición indicaba que vincular a militares en el proceso era una acción “humillante”, de acuerdo con el senador Alfredo Rangel, mientras que el expresidente Uribe indicaba que estas asignaciones podrían ser consideradas como “ilegales” toda vez que ponía a las fuerzas militares en el mismo nivel de la guerrilla.

(Revista Semana, 2014)

⁵⁷ En el marco de los intentos de negociación con el ELN el gobierno Santos designó al general en retiro Eduardo Herrera Berbel.

Sin embargo, la decisión del gobierno era clara en tener a más militares en el proceso, por lo que, en agosto de 2014, se fortaleció la participación de los militares en el proceso de negociación al incorporar personal en servicio activo en la subcomisión técnica para el fin del conflicto. Su función principal fue abordar un enfoque técnico para establecer un cese al fuego y hostilidades bilaterales, así como tratar aspectos operativos y técnicos relacionados con la entrega de armas y la desmovilización. Este grupo fue liderado por el general Javier Alberto Flórez, quien ocupaba el cargo de jefe del Estado Mayor Conjunto y Subcomandante de las Fuerzas Militares, siendo el segundo en jerarquía dentro de las fuerzas militares. Además, el general Flórez también se desempeñaba como jefe del Comando Estratégico de Transición de las Fuerzas Militares (COET). El general Flórez había ocupado puestos de gran relevancia en la lucha contra las guerrillas, habiendo comandado la Fuerza de Tarea Omega, liderando la operación en la que murió el Mono Jojoy, y también habiendo dirigido la Fuerza de Despliegue Rápido. Acompañándolo en esta subcomisión se encontraban dos coroneles del Ejército, un teniente coronel de la Policía, un capitán de fragata, una teniente de navío y un mayor de la Fuerza Aérea.⁵⁸

Los lineamientos de no deliberancia o involucramiento en la política se hacían más difíciles de sostener conforme avanzaban las negociaciones. Por un lado, se tenía a militares en retiro y activos en las mesas con la guerrilla, por otro lado, se tenía un fuerte activismo del sector de militares de la reserva, coordinados con partidos de oposición. De ahí que la información sobre la postura de los militares ante el proceso de negociación fuera fundamental. Tanto así que en el 2014 se develó un extenso entramado de espionaje telefónico y cibernético que involucraba tanto a civiles como a militares. Su objetivo era la vigilancia ilegal de los miembros

⁵⁸ Adicionalmente se establece una mesa asesora del sector defensa MASD, en la que participaban generales activos como el jefe del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas militares, Hugo Acosta, un general de cada fuerza y de la policía asesores del ministerio de defensa, con el fin de asesorar a los generales Mora y Naranjo.

del equipo negociador del Gobierno. Esta revelación, documentada por Restrepo en 2014, puso de manifiesto que la Central de Inteligencia Militar (CIME) poseía información confidencial y correos electrónicos personales de funcionarios relacionados con el proceso de paz. (Restrepo, 2014)

Como respuesta a esta situación, se anunció una investigación exhaustiva. Sin embargo, la auditoría interna no pudo encontrar los mencionados correos. El Ministerio de Defensa estableció un comité de alto nivel para abordar el tema de las interceptaciones. Este comité concluyó que se habían producido fallos en la gestión de la seguridad informática y en la gestión documental. Como resultado de esta investigación, se produjo la destitución de una veintena de altos miembros de la Fuerza Pública, mientras que otros cinco fueron retirados de manera definitiva. En un giro posterior, el hacker Andrés Sepúlveda⁵⁹, en un preacuerdo con la Fiscalía, admitió que el espionaje tenía como objetivo proporcionar información sobre el proceso de paz a la oposición. (Illera & Ruiz, 2018) Al tiempo que se indica que el gobierno Santos a su vez había pedido a los servicios de inteligencia estar pendiente de las posturas de los militares y de algunos comandantes. (Menzú Mina, Sables sin vainas: militares colombianos en el proceso de paz de la Habana , 2022)

La insatisfacción con el proceso de paz fue hecha público por figuras militares como el excomandante Harold Bedoya, quien consideraba la negociación como un escenario de paz utópica que terminaría por sacrificar a las fuerzas militares impidiéndoles ser garantes y velar por la soberanía, independencia, integridad territorial. En carta pública dirigida al general Hernán José Guzmán Rodríguez, le pide que no lleve su vocería en futuros comunicados, “ni tampoco lo haga con los oficiales activos del arma de infantería por no ser estos deliberantes ni estar comprometidos en actos de deshonor y de traición a la patria como a diario observo que

⁵⁹ Fue condenado a 10 años de prisión, solicita su vinculación a la justicia transicional como tercero civil, pero fue rechazado porque sus delitos no estaban relacionados con el conflicto armado, finalmente fue liberado en 2020.

se suceden en Cuba.” (Las dos orillas, 2017) Este tipo de afirmaciones sería recurrente sobre los militares delegados en las negociaciones.⁶⁰

Mientras que para los miembros militares que participaron del proceso se sentían instrumentalizados por el gobierno. Menzú-Mina ejemplifica esto en la reconstrucción de sus testimonios:

El sentimiento de manipulación provino de la manera en la cual el tomador de decisión solía trabajar con los generales. Cuando necesitaban dar anuncios a la opinión pública, citaban a los generales quienes desconocían la razón de las ruedas de prensa y los ubicaban delante de las delegaciones. Cuando se terminaban los anuncios, todos los encargados de las comunicaciones se iban y dejaban solos a los generales, sin que alguien del gobierno mediara comunicación alguna con ellos. (Menzú Mina, 2022, pág. 93)

Las familias de los militares también hicieron manifiesta la tensión con el gobierno; por ejemplo, el 20 de abril de 2015 en la Carrera de los Héroes, una actividad deportiva con fines solidarios, el presidente fue silbado por el público; en su mayoría militares retirados y sus familias. Días antes las FARC habían atacado a un grupo de militares, con un saldo de 11 muertos, y se consideraba que mantener las negociaciones a pesar de las acciones de la guerrilla era un irrespeto a las víctimas militares. El ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, quien tenía y aún mantiene buenas relaciones con el sector, hace un llamamiento al orden en la actividad, y les

⁶⁰ “Las fuerzas no socializaban los avances del proceso de paz al interior de sus propias instituciones. Hablar sobre el proceso de paz era una labor difícil de asumir por parte de un uniformado. Al interior de cada institución armada, esto era visto como una estrategia para lavar la mente de los uniformados y convencerlos de algo que no sería bueno para ellos. Existía un conocimiento de facto y erróneo de los roles de aquellos militares enviados a “negociar a la Habana” entre ellos, se encontraba el diseño de la JEP y otros temas que podían afectar a los uniformados en el futuro como la reforma del sector seguridad.” (Menzú Mina, 2022, pág. 90)

dice: "Gústele a quien le guste, las Fuerzas Armadas tienen un comandante en jefe y ese es el presidente, no silben más". (Revista Semana, 2015 A)

Los militares retirados habían tenido algunas figuras que habían participado, con éxitos limitados en la política nacional. Por ejemplo, Harold Bedoya se había lanzado en 1998 y en 2002 a la carrera presidencial, obteniendo 1,8% y 0.5% de los votos respectivamente. Sin embargo, la identificación de intereses comunes entre los militares en retiro y el partido Centro Democrático hace que para la campaña electoral de 2014 el Cuerpo de Generales y Almirantes en retiro, ACORE, se adhiriera públicamente a la campaña de Oscar Iván Zuluaga, quien era el candidato uribista. Desde entonces este partido buscó canalizar apoyos de los militares retirados, esto se hizo a través de la incorporación en las listas para congreso, de aspirantes con poca trayectoria pero que eran familiares de algunas de las más conocidas figuras militares. Es decir, el tema de la negociación de paz activó la participación política de los militares en retiro, pero también hizo que los militares estuvieran en el centro de algunas discusiones electorales.

En el contexto del debate político y electoral, el partido de oposición busco cuestionar el impacto del proceso de paz sobre las fuerzas militares. En particular se indicaba que, para satisfacer las condiciones del proceso de paz, el gobierno había llevado a la institución militar a una parálisis organizacional, al haberse reducido sus operaciones, y por ende a un deterioro de la moral de las tropas.⁶¹ El candidato del uribismo afirmaría, que: "nuestros militares están desmotivados, pues tenemos un gobierno complaciente con el terrorismo, que ha estado de

⁶¹Según el Sistema de Información del Centro de Operaciones del Ejército (SICOE), la desaceleración de la ofensiva militar se produjo antes del inicio del proceso de paz en 2012. Durante el gobierno de Uribe, se alcanzó el pico más alto de ofensiva militar en 2005, con un total de 977 operativos. Sin embargo, a partir de ese año, se observó una reducción progresiva anual, culminando la presidencia con tan solo 190 acciones de ofensiva militar contrainsurgente en el año 2010. En otras palabras, se había producido una disminución cuantitativa del 80% en el número de operativos durante el periodo de Uribe. Aunque es cierto que este tipo de acciones continuó disminuyendo durante el proceso de paz en 2012, con 163 operativos militares, seguidos de 111 en 2013 y 103 en 2014, según información de la Revista Semana en 2015. Esto representó una variación de aproximadamente un 36% durante el proceso de paz. (Revista Semana , 2015 B)

espaldas a los sectores sociales y que no ha tenido liderazgo político para nuevamente tener una tropa con moral que vaya la ofensiva” (Neira, 2014) Frente a lo cual el ministro de defensa le pide a todos los sectores políticos “no manosear las Fuerzas Armadas; es un error histórico.(..) No está bien que lo hagan, no es una manera apropiada de manifestar afecto a las Fuerzas Armadas” (El Herald, 2014)

El general Jaime Lasprilla, comandante del ejército entre 2014 y 2015, manifestó en una entrevista algo similar, la dificultad para conciliar las posiciones que buscaban mantener la ofensiva militar, con las instrucciones del gobierno de ir des escalando las acciones:

No se pueden parar las operaciones, no hay nada, ni nadie, por encima de la Constitución y las leyes, y nadie es nadie. Y nosotros tenemos que seguir cumpliendo la misión. Les decía que nos moriríamos con las botas puestas, pero tenemos que seguir cumpliendo la misión. ¿Dónde mantuvimos nuestra posición? En las áreas de donde se sacarlo los bandidos inicialmente. Si nos dicen que paremos operaciones, y es una orden presidencial y no estoy de acuerdo, pues me voy. Simple. Yo no estoy de acuerdo con el gobierno y esta decisión y me voy. Pero cuando le dicen “hagámonos pasito”, este mensaje es peligroso (Nova, 2020, pág. 331)

Los militares consideraban que la derrota militar era una opción viable, incluso a corto plazo, mientras que la negociación implicaba mejorar las condiciones para la guerrilla. Las Fuerzas Militares creían que los ajustes y reformas realizados en la década anterior les habían otorgado las capacidades necesarias para vencer a la guerrilla. Los planes de guerra como el Plan Patriota, el Plan Consolidación, el Plan Bicentenario y el Plan Espada de Honor habían fortalecido su capacidad a niveles sin precedentes. (Mora Rangel, 2021) Por lo cual se consideraba viable sostener una estrategia de confrontación y, por ende, infligir una derrota militar a la guerrilla. Los resultados operacionales respaldaban la idea de que el fortalecimiento militar había logrado disminuir el tamaño de la guerrilla, y por ende su capacidad desestabilizadora. Mientras que a

finales del proceso de paz del Caguán en el año 2002 la guerrilla sale fortalecida, con 20.766 miembros; para el año 2006 descenderían un 57% llegando a 11.783 integrantes, para el año 2016 con el fin del proceso de paz, la guerrilla estaría integrada con 6700 miembros (Ospina C. A., 2017). Esta percepción de victoria militar estaría expresada por el General Juan Pablo Rodríguez Barranca, “la guerra militarmente la ganamos, la ganamos!, y estamos en condiciones de seguir ganándola militarmente, pese a todas las vicisitudes, a todos los ataques que les hagan a las fuerzas armadas” así mismo, indicaba que “quien más reza por la paz es el soldado, pues es quien verdaderamente conoce las hondas heridas que deja la guerra.” (Nova, 2020, págs. 271-278) por lo que no se podría inferir que al militar no le interesa como tal la paz.

Cuando finalmente se suscribió el acuerdo de paz, los militares mostraron mucho interés en la construcción de la jurisdicción especial para la paz y las normas de justicia transicional. Así mismo, mostraron su intranquilidad o inconformidad con el resultado final. En la primera dimensión, la jurídica, el entonces fiscal General Néstor Humberto Martínez señalaría que: “los militares tuvieron que tramitar sus preocupaciones en medio de cierta orfandad. Es decir, fueron necesarios para legitimar el acuerdo, pero a la hora de definir cómo se resolvería su situación jurídica, la institucionalidad no se jugó a fondo por ellos.” (Mora Rangel, 2021, pág. 32) En un sentido similar el general Bonnet dijo que “el presidente Santos el primer día que nos reunió y nos contó fue las Fuerzas Militares no serían tocadas para nada, que los regímenes económico y político del país no serían tocados para nada. En cuanto a las fuerzas militares, sí fueron tocadas. Y ahí están envainados con la JEP, a arrollidarse y pedir cacao.” (Nova, 2020, pág. 125)

Así mismo, aparte de la temática referida a la justicia transicional, comandantes como Ospina planteó que: “lo que me parece más grave es que están tratando de cambiar la naturaleza del Estado. De un Estado democrático a un estado socialista. Le están metiendo unos cambios para los cuales no fue estructurada. Y eso tiene este resultado: el descontento, la impunidad. Yo me atengo a las cifras: así sea por poquito, perdió el plebiscito” (Nova, 2020, pág.

191) Así mismo, otras cuestiones que fueron controvertidas por los militares una vez terminado el proceso fue el tema de memoria histórica y la verdad.

El general Juan Pablo Rodríguez Barragán cuestiona el tema de verdad en relación con el honor militar, relata una conversación con el presidente así:

Me preguntó el presidente: ¿Usted sería capaz de darle la mano a Timochenko?, le dije: “no, señor presidente, no sería capaz, Porque los soldados luchamos a diario por obtener la paz. El comandante de las Fuerzas militares debe mantener la dignidad, el honor y la moral de los soldados de la patria, y por el respeto a esos héroes de la patria que murieron asesinados por la Acción de las FARC, que están en el cielo y a sus familias sería inaceptable hacerlo sin conocer la verdad, el verdadero arrepentimiento y la firme decisión de la no repetición. (Nova, 2020, pág. 292)

Incluso, el general Mora, tras terminar su ciclo como negociador hizo público una serie de críticas internas a como se había llevado el proceso. Mostrando no sólo la dificultad que tuvo siempre el grupo negociador, sino también planteando que la paz finalmente tuvo unos resultados escasos:

Esta manipulación, desconocida por la mayoría de los colombianos y de gran parte de la comunidad internacional, causante de la debacle que hoy estamos padeciendo. En lugar de la desmovilización definitiva de las tradicionales Farc, hoy resurgen tres Farc: las que nunca se desmovilizaron, las que se desmovilizaron y reorganizaron para luego reincidir, y las que conformaron un partido político favorecidas por la interesada generosidad de un gobierno obsecuente.” (Mora Rangel, 2021)

Conclusiones

En el presente capítulo queríamos dar cuenta del interrogante sobre el cómo es la interacción de las fuerzas militares colombianas con las autoridades civiles, particularmente en aquellos momentos históricos, que han moldeado la idea de la excepcionalidad de las relaciones

civiles- militares en Colombia. Se busco evidenciar la importante transformación que han tenido las fuerzas militares desde finales de la década de los cincuenta, logrando convertirse en unas fuerzas militares comparativamente fuertes y más capacitadas en la región; sin embargo, esta condición no se reflejó en una intervención directa en la política o dirección del Estado, como si ocurrió con sus contrapartes regionales.

En Colombia los ruidos de sables han sido escasos, así como las interrupciones militares. Esto se debió a la fuerte articulación de los partidos políticos como centro de la vida política nacional, mientras que las fuerzas militares y de policía, han sido instrumentos del poder político. Su intervención en la política ha sido auspiciada y promovida por las coyunturas políticas, bien sea desde la concepción de interrupciones democráticas como la de Rojas Pinilla, o la activación dada por el Centro democrático en el marco del proceso de paz de Santos. No obstante, esta situación no se debe entender como una poca visibilidad de los militares en la vida política del país. Por el contrario, el conflicto interno les ha permitido tener un rol decisivo en procesos muy diversos, que pasan por el control y desarrollo de tareas de seguridad, desarrollo fronterizo, acción social, atención de emergencias y desastres, lucha antinarcóticos y más recientemente lucha contra el crimen organizado transnacional.

Los militares han sido actores visibles e importantes en el país, de ahí que hayan privilegiado una representación de sus intereses institucionales por vías y canales más tradicionales, haciendo obsoleta la idea de una toma del poder político por la fuerza. Durante estas décadas se configuro una cultura política que rigió en lo formal la interacción civil-militar, planteada como la Doctrina Lleras, o pacto de respeto recíproco entre militares y líderes civiles; se estableció una idea de mantener áreas diferenciadas entre las dos esferas. La política para los políticos, y los temas de seguridad y defensa como dominio exclusivo de los militares. Si bien esta estrategia se usó como mecanismo de reducción de potenciales roces entre los sectores, y se pensaba como una salida para la no interferencia, terminó proyectando un alto nivel de autonomía militar para el manejo del conflicto.

El general Carlos Ospina indicaba: “hay una desconexión entre el poder político y el ejército. El poder político consideraba que todo se reducía un problema de violencia: dado que los insurgentes estaban utilizando la violencia, entonces las fuerzas de seguridad debían desplegar la violencia contra ellos. Es más, consideraban que la guerra era un problema de los militares no del poder político. No existía la noción de una respuesta multifacética e integrada por parte del Estado. (Ospina C. A., 2006)

Esta autonomía no era solo en materia administrativa y de su composición y manejo interno, sino que se hizo extensivo a la definición de los tipos de amenazas y a las medidas desplegadas para contrarrestarlas. Al mismo tiempo que alejó de manera artificial a los líderes civiles, de la responsabilidad y la búsqueda del entendimiento necesario para dirigir las fuerzas militares. Esta división de tareas ha dificultado la dirección política de la institución castrense. (Velásquez, 2001) Dentro de los elementos esenciales para que el ejecutivo pueda liderar a los militares se encuentra una dirección clara. “Con la excepción del irrespeto al servicio, nada molesta más a los oficiales militares que las órdenes poco claras, especialmente cuando esas órdenes involucran políticas o temas estratégicos, o cuando éstas son dadas sin respetar la cadena de mando. (Herspring, 2011, pág. 522)

Los propios generales colombianos coinciden en afirmar que el planteamiento de esferas de gestión política y militar diferenciada tuvo como efecto también el desarrollo de un escaso conocimiento de la política por parte de los militares, que refuerza la imagen de político como amenaza, esa relación de desconfianza que se presentó en la configuración histórica de las fuerzas militares, se siguió materializando durante el siglo XX. Mientras que en palabras del General Mora Rangel:

un general tiene que ser un político. Pero un político en el sentido de la realidad de lo que es el conocimiento del Estado.” (Nova, 2020, pág. 141) para Ospina “el nivel político-cultural de nuestros políticos es todavía muy bajo. Pueden ser hombres ilustrados técnicamente, abogados, ingenieros, médicos, con grados, posgrados pos-

posgrados,(sic) pero nunca han tenido una cultura política para entender que el sustento del Estado está en la Fuerza Militar. Y de la actuación de la Fuerza Militar depende el Estado. (Nova, 2020, pág. 170)

Mora expresaba dos elementos claves para entender la interacción civil-militar. Por un lado, si bien el Pacto del Teatro Patria se entendía como una necesidad del contexto histórico, generó una separación entre los políticos y los militares que no fue tan positiva:

El discurso influyó en la mentalidad de los militares, porque asumimos que enfrentar el conflicto era un problema nuestro, donde los políticos no tenían que meterse porque no saben, y los políticos dijeron: “dejemos que los militares manejen el conflicto y nosotros les damos el presupuesto.” Así mismo, el segundo elemento esencial es el de la destinación de las fuerzas militares al manejo del orden público, nos tocó “adaptar la formación a la estructura, capacitación, el entrenamiento, a un conflicto interno que tenía matices muy diferentes a lo que es una fuerza militar. Terminamos cuidando pueblos, campesinos, carreteras: manejando secuestros (..) mejorando carreteras (...) nosotros como fuerza militar debimos haber enfrentado el conflicto bajo la concepción de una guerra, no de orden público. (...) el orden público y el patrullaje chocan con el concepto de guerra y operaciones”. (Nova, 2020, pág. 131)

El impacto de reivindicar permanentemente la idea de autonomía militar terminó generando efectos posteriores no deseados: “Tenemos una desconfianza mutua entre civiles y militares, y este es el peor de los mundos. La guerra y la paz son las dos caras de un mismo problema y no es posible una estrategia adecuada para enfrentarlo, sin abordarlo de manera que coordinan las dos dimensiones. Hay que conocer de manera clara las estrategias del adversario y cómo van evolucionando las mismas, para poder dar las respuestas pertinentes.” (Vargas Velásquez, 2003, pág. 85) Otros fenómenos entrarían a complejizar esta interacción, en particular la aparición y crecimiento de los grupos paramilitares, como estrategias efectivas para

la contención de las guerrillas, pero con un importante efecto en violaciones de derechos humanos, y un cuestionamiento de la capacidad del estado de mantener el monopolio del uso de la fuerza, incluso en áreas grises dadas por el conflicto.

En contraste, la coincidencia de intereses entre políticos y militares en términos de la estrategia de aproximación al fenómeno guerrillero redundaba en menos roces y menos tensiones visibles entre presidente y cúpula militar. De ahí que los intentos por buscar salidas negociadas al conflicto hayan sido los momentos en los cuales se presenta mayor divergencia de intereses. Bien sea por que los militares reiteran la preocupación sobre las causas estructurales del conflicto, y la necesidad de cambios de fondo en la idea de construcción de paz, o porque han considerado que la paz sería el producto de una derrota militar, y no solo de una negociación política. La barrera creada entre lo político y lo militar se desdibuja en cuanto a un conflicto armado como el colombiano, de ahí que este traslape de las competencias “imaginadas” haya sido uno de los denominadores comunes en la interacción civil-militar.

En suma, si bien los militares colombianos no han tenido una vocación de intervención e interrupción democrática, han tenido espacios de alta discrecionalidad y participación política a través de su creciente rol en el sistema político, como garantes directos de la seguridad del país. Es decir, los militares han tenido capacidad de influir en las coyunturas de los gobiernos, sin necesidad de intervenciones directas han tenido espacios suficientes a través de su rol en el conflicto y la discrecionalidad dada por algunos gobiernos para el manejo del orden público que ha permitido que los militares reivindiquen el carácter de actor político que en diversas coyunturas históricas habían ostentado. (Atehortúa Cruz, 2011) Así mismo, los intentos de algunos líderes militares de ingresar en la esfera política ha sido contenida por el mismo sistema político, bien sea de forma “preventiva” con el retiro de los militares demasiado figurantes, o en el caso de Rojas Pinillas con un proceso de fortalecimiento del entonces bipartidismo para contener el ingreso de militares como alternativas políticas. En el siguiente capítulo buscaremos estudiar el impacto de las transformaciones institucionales en las fuerzas militares y su

interacción con los civiles, en particular tras la promulgación de la Constitución de 1991, que daría forma a un “nuevo” sistema político, ya no bipartidista, y con el cual se buscaba reforzar un elemento esencial en el estudio de las relaciones civiles-militares y es el ejercicio del control civil sobre los militares.

Capítulo 4

La constitución de 1991: los procesos de democratización y el impacto en la profesionalización de las fuerzas militares

La Constitución de 1991 marcó un hito en la consolidación de la democracia colombiana. Por un lado, su objetivo era ampliar, incluir y fortalecer los procesos democráticos y participativos, después de décadas de una democracia restringida por el Frente Nacional. Por otro lado, reflejaba los efectos del proceso de paz con algunas guerrillas. En la Asamblea Nacional Constituyente, un tercio de los asambleístas provenían del M19, entonces la tercera fuerza política en el país. (Dugas, 1993). Este proceso incorporó conceptos y procesos clave, como la descentralización administrativa, garantías para los partidos políticos, elección directa de autoridades locales, protección de los derechos humanos y nuevos mecanismos de participación ciudadana.⁶² A pesar de las transformaciones institucionales, como el fortalecimiento de la policía nacional, el ámbito militar experimentó cambios más limitados, aunque con modificaciones dirigidas a adaptar las instituciones militares a contextos democráticos.

Este capítulo se propone analizar cómo los cambios institucionales, en particular la Constitución de 1991, han afectado la configuración, profesionalización e institucionalización de las Fuerzas Militares en Colombia. Además, se busca estudiar los controles y restricciones sobre la organización militar. Para lograrlo, se presentará un resumen de los principales cambios

⁶² El proceso de descentralización inicia en 1988 con la elección de alcaldes, así mismo la nueva constitución dispuso el respeto a la libertad religiosa a través de la promulgación de un estado laico; el fortalecimiento de los mecanismos de participación de los ciudadanos a través de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular, la revocatoria del mandato y los cabildos abiertos; y el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica del país

constitucionales, destacando el grado de transformación que introdujo la nueva constitución. Posteriormente, se abordará la participación civil en temas de seguridad y defensa, especialmente en un contexto político de mayor involucramiento de civiles en la dirección de estos asuntos, con la designación de ministros civiles desde entonces. En una fase posterior, se discutirán los controles civiles, un elemento esencial pero no único en el análisis de las relaciones civiles-militares contemporáneas.

Se abordarán cambios importantes en términos políticos, institucionales y de interacción con la policía, considerándolos como parte integral del concepto de Fuerza Pública. Las preguntas que guiarán este capítulo son: ¿Cómo han impactado los cambios institucionales, como la reforma constitucional de 1991, en las Fuerzas Militares colombianas? y ¿Cuáles son los controles y restricciones establecidos para las fuerzas militares en Colombia? El propósito del capítulo será establecer que, en las últimas tres décadas, las Fuerzas Militares se han adaptado a las reformas institucionales propuestas por la constitución, manteniendo, sin embargo, niveles significativos de autonomía, especialmente debido a su diseño institucional y rol de empleo. También se busca evidenciar un avance importante en la participación de civiles en los temas de seguridad y defensa, a pesar de que en la práctica persistan comportamientos predominantemente corporativistas.

En décadas anteriores, las acciones militares se beneficiaron de la autonomía proporcionada por el estado de sitio y una amplia gama de funciones para la gestión del orden público. Esto, en ocasiones, condujo a violaciones de los derechos humanos y permitió que los militares asumieran roles de gobierno, administraran justicia y desempeñaran funciones más allá de lo estrictamente militar. Eventos como la toma y retoma del Palacio de Justicia, el auge del fenómeno paramilitar y la complejización de las amenazas internas, junto con los resultados de las negociaciones con las guerrillas, tanto exitosas como fallidas, crearon un contexto propicio para buscar, a través de la nueva constitución, la profundización de los procesos

democráticos y, como consecuencia, la reafirmación del control civil. Es decir, el fortalecimiento democrático, según Agüero (1999), es el elemento principal que permite afirmar el control democrático civil, profundizando simultáneamente la seguridad y la subordinación militar a las autoridades civiles. (Agüero, 1999)

Por lo tanto, la promulgación de una nueva norma constitucional, con el propósito de rediseñar el estado colombiano para implementar el Estado social de derecho y ampliar las garantías para los derechos fundamentales, se consideró como la oportunidad de realizar ajustes normativos e institucionales que permitieran ejercer un control más efectivo sobre las fuerzas militares. Este cambio generó inquietudes entre los militares, ya que durante la Asamblea Nacional Constituyente no solo participó el M-19 como tercera fuerza política, sino que el gobierno designó cuatro representantes de las guerrillas: dos del Ejército Popular de Liberación (EPL), con voz y voto; un representante del Partido Revolucionario de los Trabajadores y otro del Quintín Lame, ambos con voz, pero sin voto. (Banrepcultural, 2017). Esta situación llevó a militares retirados a enviar una carta al coordinador de la Asamblea, Ricardo Santamaría, a finales de 1990, solicitando tener representación directa en la constituyente. Es decir, consideraban crucial poder participar directamente en la Asamblea como un mecanismo para proteger sus intereses institucionales. Como expresó Valencia Tovar, "en esta contienda, las fuerzas armadas se han configurado como un objetivo de alta prioridad para los grupos insurgentes y es presumible que continuarán siéndolo en la etapa política que sigue a su desmovilización" (Valencia Tovar, Los militares en retiro, 1990)

Sin embargo, pese a la preocupación inicial acerca del alcance de la reforma constitucional en materia de seguridad y defensa, los cambios si bien importantes, no significaron una transformación radical del sector. En una entrevista del constituyente y representante por el M19, Antonio Navarro Wolff, indicó que "ponernos a legislar cambios en la política de seguridad y la relación entre el poder civil y el poder militar, en medio de la guerra,

nos pareció que no era conveniente.” (Zuluaga Gil, 2017, pág. 176) Pizarro indicaría en el mismo sentido que “los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, a pesar de la importancia del tema y de su amplia autonomía y potestad para abocar la totalidad de los artículos de la Constitución, no quisieron afrontar este tópico. De hecho, mantuvieron sin mayores innovaciones la propuesta continuista presentada por el gobierno.” (Pizarro , 1993) Para Cabarcas este comportamiento se explicaría por el mantenimiento de un importante grado de autonomía militar en virtud del conflicto interno: “silenciando la mayoría de las propuestas sobre cambios en el capítulo sobre la fuerza pública, la constituyente de 1991 terminó reivindicando el argumento jurídico según el cual el estado de guerra justificaba que los militares tuvieran un poco más de poder en la definición y ejecución de las políticas de seguridad del Estado.” (Cabarcas Macía, 2011, pág. 63)

De ahí que los cambios planteados, pudiesen parecer sutiles a primera vista, pero, no obstante, lograron modificar elementos esenciales para la interacción civil-militar. Desde una perspectiva institucional, el diseño de las normas puede definir barreras de entrada para los militares que intenten ejercer influencia en la política, de ahí el mantenimiento de los elementos característicos de no deliberancia y participación. Así mismo estas normas establecen las reglas y procedimientos que regularán el comportamiento de los actores. En el caso de los militares, la Constitución establece su caracterización, los límites y alcance de sus poderes, el tipo de misiones que desempeñan, e incluso establece las misiones excepcionales que les serían permitidas. En esta norma de normas se establece la línea de comando y la división de poderes y funciones entre el ejecutivo y el legislativo cuando se trata de temas militares. También fue importante el que se estableciera la diferencia entre los roles policiales y los roles militares; aunque en la práctica los traslapes serán más que permanentes.

Uno de los elementos más importantes en materia de seguridad y defensa que se derivaría de la Constitución de 1991, es el cambio sobre el concepto de orden público. Durante

décadas la preservación de este orden llevó al uso de medidas restrictivas, en particular a través de la figura del estado de sitio, que servía para enfrentar nuevos fenómenos como la guerrilla urbana y el terrorismo, pero también para hacer frente a manifestaciones sociales, paros cívicos y otras expresiones sociales. En virtud del estado de sitio, el Gobierno ha podido dictar medidas excepcionales, eludiendo controles y equilibrios fundamentales ejercidos por el Congreso y los Tribunales. El estado de sitio fue cambiado en la nueva constitución, por el estado de conmoción interior, que tiene alcances territoriales y temporales más limitados; con la idea o finalidad de preservar no solo la seguridad interna, sino también garantizar los derechos civiles. (Palau, 1993)

Así mismo, un cambio importante fue la terminación de la subordinación de la policía a las fuerzas militares. Si bien las tres fuerzas militares junto con la policía configuran la fuerza pública colombiana, se establece una clara distinción, resaltando el carácter civil de la policía. No obstante, la mantuvo dentro de la estructura del ministerio de defensa, lo que puede parecer incongruente con la búsqueda de esta mayor autonomía, pero que permitió un importante fortalecimiento de esta institución, lo que en las siguientes décadas la convertiría incluso, en temas con la lucha contra los narcóticos, en un contrabalanceo para los militares. La constitución también extendió la obligación del estado en la provisión de los servicios públicos incluidos los de seguridad y defensa, por lo que las fuerzas militares han recibido una proporción importante de recursos presupuestales, dimensión que analizaremos en el siguiente capítulo.

4. Los cambios Constitucionales: la profundización democrática en el marco de las relaciones civiles militares

La promulgación de la Constitución de 1991 coincidió con el proceso de democratización en buena parte de los países de América Latina. En el contexto colombiano se presentaba una constitución que buscaba profundizar la democracia, enfatizar en el pluralismo; de ahí que se percibiera que esta transformación debería también incidir sobre las fuerzas militares, con el fin de reducir su peso en la vida política y restringir los espacios de posibles intervenciones en otras

áreas de la sociedad. Como lo indicaría Barrachina y Rial, a nivel regional una de las consecuencias del final de la guerra fría fue el impulso de políticas encaminadas a democratizar el sector de la defensa. La década de los noventa enmarcó un período en el que la región se cuestionó crecientemente el abuso a los derechos humanos ejercido sistemáticamente por militares durante el período anterior, y señaló un importante punto de inflexión al volverse común la idea de que las Fuerzas Armadas debían de ser controladas por el poder político, afirmándose que para ello era preciso tener un “civil” a la cabeza de los ministerios.” (Barrachina & Rial, 2006). De ahí que los principales cambios que se establecerían a nivel constitucional giraran en torno a incorporación de algunos controles de parte de ramas del poder público, ejecutivo, legislativo y órganos de control; así como la incorporación de restricciones mediante la transformación del estado de sitio, la limitación al juzgamiento de civiles por parte de los tribunales militares y la incorporación de los derechos humanos como esencial en la formación militar.

La Constitución de 1886 estableció que existiría un ejército permanente para la defensa de la nación, para 1991 ya se habían creado las nuevas fuerzas, naval y aérea y se les integra la policía nacional bajo el concepto de fuerza pública. En ambos textos hay grandes similitudes en cuanto al tipo de comportamiento esperado por parte de los miembros de la fuerza pública, no deliberar, y la limitación al derecho al voto y la participación en actividades políticas como debates o movimientos políticos es casi una transcripción similar entre una y otra constitución. La idea de soldado con ciudadanía restringida se mantuvo entre los dos textos, y se mantenía como uno de los pilares de la interacción civil militar en el país. Como misión se pasa de la defensa de la independencia, a la incorporación de la defensa de la soberanía, integridad territorial y la defensa del orden constitucional. De tal forma que hay una reiteración importante sobre el cumplimiento de las normas, toda vez que estas harían parte de la misión esencial de las fuerzas militares.

Del concepto de jefe de los ejércitos se pasa al de comandante, avanzando en el rol de dirigir incluso de forma física las tropas, a una concepción más amplia que implica la subordinación de la línea de mando, pero además la supremacía del poder civil sobre el militar. Sin embargo, para militares como Valencia Tovar “en 1991 se cambió el título de jefe por el de comandante, lo cual semánticamente es un desacierto, pues el mando implicaría ponerse al frente en toda situación de paz o de guerra, en tanto la jefatura política implica una relación permanente de autoridad y dirección más acorde con la función de jefe del Ejecutivo.” (Valencia Tovar, 2013)

En contraste con esa perspectiva, se establece que la unidad de mando del presidente de la República sobre la fuerza pública tiene como finalidad garantizar la subordinación del ejercicio de la guerra a la política. Es decir, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional esta estructura se refleja en la adscripción al Ministerio de Defensa Nacional tanto de las fuerzas militares y la Policía Nacional, indicando una correspondencia orgánica entre esas instituciones como fuerza pública, pero no implica la subordinación de una a otra. (Corte Constitucional, 1994)

Este cambio en la constitución de 1991 buscó precisamente reforzar la subordinación y la unidad de mando de las fuerzas militares al incorporar a la fuerza pública dentro de la rama ejecutiva, es decir, no es un poder público, sino que se establece como sujeta al control de otras ramas del poder, así como a la interacción y vigilancia de otros organismos del Estado. (Vásquez Hincapié & Gil García, Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia, 2017) Por ejemplo, de ahí se establece que el congreso tendrá la potestad de controlar el gasto militar, bajo la iniciativa presupuestal del gobierno; el que el senado tenga la potestad de aprobar o desaprobar los ascensos sugeridos por el presidente, lo cual en el pasado era únicamente de su competencia y podía ser percibido como un refuerzo al alineamiento con el presidente. Así mismo, este control se refleja al instaurar la vigilancia en gestión fiscal por

parte de la contraloría general de la república y por parte del ministerio público para verificar el cumplimiento de la constitución, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

En ese sentido, se establecen algunas limitaciones y restricciones que no estaban presentes anteriormente y que buscaban poner a tono la reforma con la necesidad de fortalecer controles sobre las fuerzas militares y en particular mitigar los riesgos asociados a una interacción frecuente entre los militares y la sociedad en el marco de un conflicto interno y del desarrollo de misiones de carácter interno. De acuerdo con Torres la constitución del 1991 refleja una mayor preocupación de los delegatarios constituyentes en establecer funciones y controles para el ejercicio de un rol de orden público en los militares. Lo que podría ser interpretado como una concepción de seguridad coyuntural, en el estilo de Huntington en donde no hay una mayor discusión sobre temas de seguridad exterior o interior. (Torres Velasco, 1993)

En ese sentido, se incorporan en la constitución lineamientos sobre la responsabilidad de mando, la obediencia debida como elemento diferencial de la acción de los militares en comparación con la policía; el cumplimiento del derecho internacional humanitario en acciones en el marco de un conflicto armado. Aspectos que harán parte del fuero y deber militar. Para Cabarcas la Constitución permitió una pequeña reforma de la fuerza pública, que intentaba mostrar el espíritu progresista de la constitución, discutiendo este tipo de temas, pero considera que este discurso solo caló dentro de las altas cortes, porque a nivel descentralizado se siguió aplicando el antiguo discurso jurídico, por el cual se seguía tramitando procesos contra los militares solo por el hecho del factor subjetivo del fuero, o de su carácter militar a los juzgados de instrucción penal militar. (Cabarcas Macía, 2011)

En la constitución de 1886 se establecía la figura de la milicia nacional, esta figura había sido usado en el marco de las normas de estado de sitio como una autorización para la creación de grupos de autodefensa campesina; motivados, entrenados y dotados por las fuerzas

militares. Para el año 1987 el congreso la había derogado, aunque algunas de estas organizaciones continuaron funcionando de manera ilegal. Sin embargo, en 1994 se crean los servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada (CONVIVIR) mediante decreto ley 356/1994, con rasgos de formación miliciana. Si bien se demandó la constitucionalidad de esta figura, la sentencia de la Corte Constitucional C-572/97, indicó que eran exequibles toda vez eran expresión del derecho-deber de colaboración con las autoridades encargadas de la seguridad. (López Ramón, 2017)

Con el acuerdo de paz con las FARC en el 2016, el legislativo reitera nuevamente que con la finalidad de asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, se establecía la prohibición de creación, promoción, institución o favorecimiento, de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo. (Acto legislativo 05 de 2017)

Otro de los cambios constitucionales que resultaron significativos, fue la eliminación del Estado de sitio y su reemplazo por una figura más restringida el estado de conmoción interior. (ver tabla 5) Este tenía límite temporal definitivo, para evitar el uso excesivo de su aplicación como hasta entonces⁶³, y estableció de manera taxativa que en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar. Así mismo se declaró que durante la vigencia de este estado de condiciones excepcionales ni los derechos fundamentales, ni las libertades fundamentales podrían ser suspendidas. La constitución también instituyó el respeto a las reglas del derecho internacional humanitario y a los tratados

⁶³ La excepción era casi permanente: “En los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio” (García Villegas, 2008)

internacionales en esta temática. Como este estado provisional debe ser firmado tanto por el presidente como por los ministros establece también la responsabilidad de éstos en caso de que se cometiesen abusos en el ejercicio de las facultades que les confiere el estado de conmoción.

TABLA 5 COMPARATIVO CONSTITUCIÓN 1886 Y 1991 EN TEMAS DE FUERZAS MILITARES

	Constitución de 1886	Constitución de 1991
Monopolio de la fuerza		Art 223. radica en cabeza del Estado el monopolio de las armas y el principio de exclusividad del uso de la fuerza.
¿Quién comanda?	Art.120 el presidente como suprema autoridad administrativa: Dirigir cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los Ejércitos de la república. Si ejerciere el mando militar fuera de la capital, quedará el vicepresidente encargado de los otros ramos de la administración.	Art. 189. Numeral 3, El presidente es el comandante de la fuerza pública y como tal la dirige y dispone de ella
¿Quiénes?	Art. 166. La nación tendrá para su defensa un Ejército permanente.	Art. 216 La fuerza pública es integrada por las Fuerzas militares y la policía nacional.
¿Para qué?	Art. 165 Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas las exijan para defender la independencia nacional y las instituciones patrias.	Art. 217La nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional
¿Cómo se estructura?	Artículo 166. La ley determinará el sistema de reemplazos del ejército, así como los ascensos, derechos y obligaciones de los militares.	Art. 217 La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros, y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario que le es propio.
De la Policía	Art. 167. La ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional	Art 218. Cuerpo armado permanente de naturaleza civil, fin primordial mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.
¿Cómo debe comportarse?	Artículo 168. La fuerza armada no es deliberante. No podrá reunirse sino por orden de la autoridad legítima, ni dirigir peticiones, son sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y la moralidad del Ejército y con arreglo a las leyes de su instituto.	Art. 219. La fuerza pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Art. 39 los miembros de la fuerza pública no gozan del derecho de asociación sindical
Del servicio militar	Art. 165 la ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar	Art. 216. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo
Del voto	Art. 168. Los miembros del Ejército, de la policía nacional y de los cuerpos armados, de carácter permanente, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates políticos.	Art. 219 los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos
De la carrera y honores-autonomía corporativa	Art.120 el presidente como suprema autoridad administrativa Disponer de la fuerza pública y conferir grados militares con las restricciones estatuidas en el inciso 5 del artículo 98 y con las formalidades de la ley que regule el ejercicio de esta facultad. Art. 169. No pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley	Art 220. No pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley Art. 48 tiene derecho a régimen especial en materia pensional Art. 173. Corresponde al senado aprobar o improbar los asensos de los miembros de la fuerza pública que confiera el presidente desde oficiales generales y oficiales de insignia. Art. 189, núm. 9
Del gasto		Art. 346 la iniciativa presupuestal es del gobierno Art 347 el control del gasto militar depende exclusivamente del congreso
De la responsabilidad		Art. 91. En caso de infracción manifiesta de u precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden. Art. 235 atribución de la Corte suprema de justicia. Juzgar a través del a Sala Especial de Primera instancia, de la Sala Penal, previa acusación del fiscal general de la Nación, del vicefiscal general de la nación a los generales y almirantes de la fuerza pública.
De la jurisdicción penal	Art. 170 de los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el	Art. 221 de las conductas punibles cometidas por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en

militar	mismo servicio, conocerán las Cortes marciales o Tribunales militares con arreglo a las prescripciones del código penal militar	relación con el mismo servicio conocerán las cortes marciales o tribunales militares con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o trienales estarán integrados por miembros de la fuerza pública en servicio activo o en retiro. Art 250. La fiscalía general de la nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación... se exceptúan los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio
De las conductas punibles en relación con un conflicto armado		Art. 221. En la investigación y juzgamiento de las conductas punibles de los miembros de la fuerza pública, en relación con un conflicto armado o un enfrentamiento que reúna las condiciones objetivas del Derecho internacional Humanitario, se aplicarán las normas y principios de los jueces y fiscales de la justicia ordinaria y de la justicia penal militar o policial que conozcan de las conductas de los miembros de la fuerza pública deberán tener formación y conocimiento adecuado del Derecho Internacional Humanitario. Actos legislativos 02 1995, art 1 y 2 Acto legislativo 01 2012 art. 3 inexequible
De las autoridades locales	Art. 195. El gobernador podrá requerir el auxilio de la fuerza armada, y el jefe militar obedecerá sus instrucciones, salvo las disposiciones que dicte el gobierno.	Art. 128, nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo
De la profesión	Art. 61 ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar,	Art. 222. La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública En las etapas de formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos.
De la vigilancia y control		Art. 267 vigilancia de la gestión fiscal por parte de la contraloría general de la república Art. 277 control del ministerio público en el cumplimiento de la constitución, las decisiones judiciales y los actos administrativos
De las actividades permitidas		Art. 200 si fuere necesario, el gobierno pondrá a disposición de las cámaras la fuerza pública.
De las restricciones de		Art 197. No podrá ser elegido presidente de la república quien un año antes de la elección haya sido comandante de las fuerzas militares, de una de ellas o director general de la policía
Estados de excepción	Art.121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración quedará el presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los ministros.	Art. 212 Guerra exterior Art.213 Conmoción interior. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción interior por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos, el segundo requiere concepto favorable del Senado En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar. Art.214. Durante su vigencia no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales y se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Art 214. El presidente y los ministros serán responsables cuando los declaren sin que hayan ocurrido las situaciones que dieron lugar a ellos, y lo serán también por los abusos que hubieran cometido en el ejercicio de las facultades que le confieren Art. 93, Los tratados internacionales que prohíben limitar los derechos humanos en los estados de excepción prevalecen en el orden interno Art. 215 Estado de emergencia. cuando sobrevienen hecho que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Se decreta hasta por 30 días en cada caso y no podrá exceder de los noventa días en el año calendario.

Fuente: Construcción propia a partir de Constitución Política 1886 y Constitución Política 1991

La transformación propuesta por la Constitución de 1991 no alteró el rol de las fuerzas militares en materia de derechos políticos, o su interacción directa con la política; pero si busco modificar las reglas del juego limitando el desempeño en atribuciones en orden público. La restricción de juzgamiento de civiles por parte de las cortes militares fue un cambio muy importante, puesto que, con las atribuciones y prerrogativas dadas en el marco de la gestión del conflicto y orden público, el 30% de los delitos establecidos por el código penal, terminaban siendo competencia de la justicia militar. Es decir, se había sobredimensionado el rol de los militares como actor del conflicto, pero además como juez de variadas conductas sociales.

Así mismo, bajo el estado de sitio se desarrollaron muchas de las políticas y lineamientos en materia de seguridad y defensa. Como lo indica Pacho Leal hasta antes de la década de los noventa no se tenían políticas militares claras, sino más bien normas desarticuladas entre sí, que no permitían la acción del Estado como un todo en materia de seguridad y defensa. El elemento que permitió la gestión de muchos de los elementos en las décadas previas fue el estado de sitio (Leal Buitrago, *La seguridad nacional a la deriva*, 2002, pág. 48) De ahí que la limitación del estado de sitio también implicaría reorientar el proceso de formulación de políticas en temas de seguridad y defensa.

Pion Berlin y Martínez, proponen 4 dimensiones para entender el poder militar en el contexto de transición y fortalecimiento democrático en América Latina. Estas dimensiones están orientadas a la relación de los militares con encargados de las políticas públicas y con la política pública; en segundo lugar, a los derechos humanos, en tercer lugar, a los asuntos de seguridad interna y por último a la defensa externa. Esta caracterización permite identificar el avance o progreso que se ha tenido para alterar el balance del poder en la interacción civil militar, buscando la consolidación de los gobiernos democráticos. En ese sentido, y de acuerdo con los precitados

autores, la primera dimensión se refiere a la posibilidad de que se den procesos de elecciones y formulación de políticas públicas, alejadas de cualquier tipo de control, amenaza, presión o veto por parte de los militares. La consolidación del progreso de las relaciones civiles militares pasa porque “Los líderes tienen que actuar rápidamente para deshacerse de los oficiales militares en el gabinete, asegurando que la formulación de políticas fuera del ámbito de la defensa sea un proyecto civil. Y deben desvincular a las fuerzas armadas del control sobre las empresas relacionadas con la defensa pública.” (Pion Berlin & Martínez, 2017, pág. 81)

La tabla número 6 presenta esas 4 dimensiones y los criterios que orientan cada componente, se espera con ella poder entender los criterios utilizados para evaluar el avance de un país en la disminución del poder militar en cada uno de los componentes y subcomponentes que constituyen esa dimensión. La situación inicial, caracterizada por la ausencia de progreso, a menudo define el panorama durante la transición hacia el gobierno democrático, corresponde a la primera columna. No obstante, existen situaciones en las que el poder militar persiste incluso en el periodo democrático, obstaculizando cualquier avance del control civil. En el otro extremo (el claro) se ubica el punto de referencia que indica un progreso sustancial, donde el poder militar se ha reducido a tal grado que los civiles disfrutan de un alto nivel de autonomía; ocupan los cargos políticos más destacados, formulan políticas y determinan cuándo y dónde las fuerzas armadas pueden contribuir.

TABLA 6 PODER MILITAR: EVALUANDO EL PROGRESO Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN FASES DEMOCRÁTICAS

Dimensión	Componente	Subcomponente	Ninguno	Poco	Moderado	Considerable
Poder Militar	encargados de formular políticas públicas y las políticas	Selección de liderazgos	Los militares dominan la selección de los liderazgos, las posiciones ministeriales e inciden en el proceso electoral	Los militares manipulan la selección de los líderes (vetos, amenazas) hay roles ministeriales reducidos para los militares, no hay restricciones al proceso electoral	Los militares tienen mínima influencia sobre la selección de liderazgos participación mínima en el gabinete ministerial y no hay interferencia en el proceso electoral	Los militares no tienen roles en la selección de liderazgos, no tienen participación en el gabinete y no interfieren en el proceso electoral
		Selección de políticas	Los militares controlan los procesos de toma de decisiones y sus instituciones	Los civiles hacen la política, pero los militares pueden imponer a través de presión amenazas y vetos	Los civiles hacen la política, los militares pueden objetarla públicamente, pero normalmente no pueden prevenir las decisiones	Los militares no cabildan en temas aparte de la defensa, y no hacen objeciones públicas
		Empresas Públicas de Defensa	Los militares manejan directamente las empresas militares, ejercen la administración, la producción y el control presupuestal	Las empresas de defensa están bajo el m i misterio de defensa civil, pero los militares controlan los procesos de tomas de decisiones	Las empresas de defensa están bajo el control del ministerio de defensa, con lineamientos civiles pero los militares dominan el concejo directivo, la administración y las metas de producción	Los civiles dirigen todas las empresas de defensa, están bajo el ministerio de defensa, y hay un dominio civil del consejo directivo, los cargos administrativos y son ellos quienes establecen los roles de producción.
	Derechos humanos		Los militares impiden las investigaciones y juicios de derechos humanos: prevalecen las amnistías.	militares permiten las investigaciones, pero no juicios en tribunales civiles; amnistías en vigor.	investigaciones dirigidas por civiles, participación en tribunales civiles limitadas; cooperación militar parcial; amnistías obstaculizan el progreso.	Las investigaciones están lideradas por civiles, con juicios robustos en cortes civiles, los militares cooperan totalmente, las amnistías son eludidas
	Seguridad Interna	Rol militar	Militares guiados por NSD, dominan las funciones de la seguridad interna, intervienen frecuentemente de manera autónoma	Civiles deciden sobre el uso de los militares, pero ellos dominan las operaciones de seguridad interna, lo que ocurre comúnmente cuando la doctrina militar está orientada hacia adentro	Los civiles autorizan las intervenciones militares de forma ocasional, el tema es liderado por la policía u otras fuerzas de seguridad	La seguridad interna es desmilitarizada, los militares no toman parte en el sistema de seguridad interno. Se estructuran bajo petición presidencial, las intervenciones militares son escasas
		Relaciones Policía-Militares	Los militares controlan la policía de forma burocrática, pero funcional	La policía está separada de los militares, pero responde a ella para una variedad de operaciones, la policía es dependiente del ministerio de defensa	La policía está en el ministerio del interior, pero debe responder a los militares en tiempos de guerra o emergencias	La policía es autónoma, está bajo el ministerio de interior y no responde a los militares
	Defensa externa		Los militares controlan la defensa por completo	Los militares controlan la defensa, aceptan las estructuras institucionales civiles, pero sin poder real	Las estructuras institucionales civiles están, pero las esferas de influencia de cada una están más o menos distribuidas	Los civiles controlan y llevan el liderazgo de la defensa, los militares son asesores y las políticas reflejan las prioridades del gobierno.
	Fuente: (Pion Berlin & Martínez, 2017)					
Fase de Transición		Fase de consolidación		Fase consolidada		

TABLA 7 FASE DEL PROGRESO DEMOCRÁTICO Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN COLOMBIA

	Componente	Subcomponente	Transición	Consolidación	Consolidado
Colombia	encargados de formular políticas públicas y las políticas	Selección de liderazgos			
		Selección de políticas			
		Empresas Públicas de Defensa			
	Derechos humanos				
	Seguridad Interna	Rol militar			
		Relaciones Policía- Militares			
	Defensa externa				

Fuente: creación propia de acuerdo con indicadores de Pion Berlin y Martínez (Pion Berlin & Martínez, 2017)

En ese sentido, si bien la constitución no estableció directriz explícita para retirar a los militares del ministerio de defensa, si se hizo como medida política, el nombrar a partir de 1991 a civiles en calidad de ministros en dicha cartera, cerrando así la participación directa de militares activos en el gobierno. Bajo esta dimensión, a partir de dicho año en Colombia los militares no tienen rol en el gabinete.⁶⁴ Así mismo, no hay interferencias en el proceso de elección de autoridades políticas. No obstante, muchas veces se despliega a las fuerzas militares como garantes de los procesos electorales, se ven directamente involucrados en el apoyo logístico y en la provisión de seguridad para que se puedan llevar a cabo elecciones. En cuanto a la participación de los militares

⁶⁴ Armando Borrero exconsejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional y exsecretario del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional 1994-1996, nos plantea que: “Sostengo que a los militares les ha ido mejor con los civiles en el Ministerio. Porque antes el ministro era un general listo ya para irse a la casa. Alistando la pijama y la bata y las pantuflas. Y listo para cuando le diera el primer ataque de gota. Que sabía que iba a estar ahí un año, año y medio. Ya estaba de ida. En cambio, los civiles que empezaron a llegar al Ministerio se jugaban el pellejo de sus carreras políticas. Y además tenían más manejo político. Iban al Congreso y tenían una bancada de apoyo. La coalición de gobierno. Un militar no puede ponerse a... ni sabe cómo hacerlo, y ellos aceptan que eso es cierto. Con los civiles lograron más presupuesto, mejoraron condiciones, todo. ¿No? Del año 92 en adelante les cambió la vida. Esos generales para ir a negociar al Ministerio de Hacienda, no.” (Borrero Mansilla, 2023)

en la formulación de políticas públicas se considera que idealmente las discusiones deben estar solo referidas al campo de la defensa, y no deben expresar de manera pública sus objeciones a las políticas.

En ese sentido, los militares en Colombia se encontrarían en la categoría moderada en consolidación, toda vez, que ocasionalmente se pueden presentar desavenencias públicas con respecto a las políticas formuladas por los civiles. Esta situación si bien no es la norma, suele haber sido propiciada con temas como los procesos de paz, las misiones militares y los temas de justicia. Es decir, en el país los civiles elaboran políticas, los militares objetan públicamente algunas veces, pero generalmente no pueden impedir decisiones. Esto se reflejaría en la tradición de la destitución de aquellos líderes militares que se muestran contrarios a los lineamientos dados por el presidente en estas temáticas.

Algo similar ocurre con la variable de las empresas de defensa o del sector defensa. En el país se tiene el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), que está conformado por entidades muy diversas que pasan por temas de construcción, hostelería, educación, industria y ocio.⁶⁵ El común denominador es que estas entidades están adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, y para ser miembros del grupo, sus juntas directivas deben ser presididas por el ministro de defensa nacional. Para liderar el GSED se establece una Junta asesora que está integrada por el

⁶⁵ Entre estas empresas se encuentra la Superintendencia de vigilancia y seguridad privada, la Caja de retiro de las Fuerzas Militares, la Caja de sueldos de retiro de la policía nacional, la agencia logística de las fuerzas militares, el fondo rotatorio de la policía nacional, la Defensa Civil colombiana, el Club Militar, el instituto de Casas Fiscales del ejército, el Hospital Militar Central. Como entidades vinculadas la industria M

iltar.-INDUMIL, la caja promotora de vivienda militar y de policía, la corporación de la Industria aeronáutica Colombiana, la sociedad hotelera Tequendama-Crowne Plaza. En sociedades de economía mixta por acciones está el Servicio Aéreo a Territorios Nacionales-SATENA. (Departamento Administrativo de la función pública, 2022)

ministro de defensa, el comandante general, el jefe del Estado Mayor conjunto, los comandantes de las fuerzas militares y el director de la policía nacional, y 8 miembros pertenecientes a las juntas directivas de estas empresas, pero quienes son designados por el ministro de defensa. Entonces si bien las empresas están bajo el auspicio del ministro de defensa civil, aún se cuenta con una importante participación de militares en las juntas directivas de este sector empresarial; lo que ubicaría a Colombia en el grado moderado y en proceso de consolidación de acuerdo con la estructura planteada por Pion y Martínez.

En la segunda dimensión se encuentra el tema de los derechos humanos, sin duda los ajustes de la constitución de 1991 buscaron fortalecer la protección de éstos y buscar controlar escenarios que facilitarían sus abusos. Desde 1987 se hablaba en los medios de comunicación y medios militares del “síndrome de la procuraduría”, en el cual los militares percibían que el fortalecimiento de la justicia civil, el fortalecimiento de las temáticas de derechos humanos implicaría una mayor exposición a ser sindicados y procesados por fuera de los tribunales militares. De ahí que en el marco de las discusiones en la Asamblea Constitucional se tuvo algunas prevenciones por parte de los militares. Había una desconfianza de la participación de los antiguos adversarios guerrilleros como asambleístas, se manejaba el discurso de que “De acuerdo con el general Oscar Botero, quien durante la constituyente se desempeñó como ministro de defensa, la opinión de que la fuerza pública y su régimen disciplinario y judicial debían cambiarse provenía de la misma “subversión”, que había avanzado su estrategia política ante los órganos judiciales.” (Cabarcas Macía, 2011)

Por ejemplo, los miembros de la Unión Patriótica (UP) plantearon importantes temas como incorporar en la constitución referencias explícitas a los derechos humanos y derecho internacional humanitario, e incluso que se incluyera el tema de la instrucción de la fuerza pública desde los temas de democracia y derechos humanos. La UP también propuso prohibir de manera explícita el paramilitarismo y retirar del texto constitucional la disposición sobre la milicia nacional; este último

punto fue coincidente con la posición de las fuerzas militares. Sin embargo, estos fueron elementos muy relevantes en la discusión de cuál sería el impacto del cambio constitucional sobre los temas militares. Así mismo, con la firma del acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC se dio origen a instituciones como la Justicia Especial para la Paz, JEP y la Comisión de la Verdad, CV, como elementos esenciales para la terminación del conflicto. Los militares han tenido que adaptarse a estas instituciones, sus procedimientos, por lo que se estaría en un escenario de progreso considerable en el establecimiento de controles civiles sobre el poder militar.

La tercera dimensión se refiere a la seguridad interna y el rol que desempeñan las fuerzas militares en ese campo. Algunos de los elementos presentados por Pion Berlín y Martínez, es que la misión doméstica de las fuerzas militares llevó por ejemplo a relaciones de subordinación de la policía con respecto a los militares, se los involucraba en el manejo de la oposición y en el mantenimiento del control en espacios públicos. Todas estas actividades afectaban a la democracia, por lo que se esperaba que en el proceso de consolidarla se dieran procesos para reducir la autonomía militar en temas de seguridad interna. En este escenario el comportamiento de Colombia estaría en algunos aspectos aún en fase de transición y otros en fase de consolidación, pero en ninguno de los criterios se podría hablar de que se ha consolidado el progreso democrático en esta dimensión.

Son dos elementos esenciales, el primero relacionado con la interacción que se da con la policía nacional, y el segundo referido al rol en seguridad interna que desarrollan los militares. En el primer aspecto, si bien la constitución artículo 218 especificó por primera vez que "La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, financiado por la Nación, cuyo propósito fundamental es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia", se mantuvo su adscripción al ministerio de Defensa. Así mismo, el tipo de misiones

previstas en el marco del conflicto armado hacen que haya una fuerte interacción entre militares y policías, trabajando a veces de manera traslapada y en operaciones combinadas. Como veremos un poco más adelante, la policía gana en autonomía frente a los militares y se fortalece como producto de estos ajustes constitucionales, más sin embargo mantiene una fuerte intersección de funciones con los militares. El segundo elemento, el tipo de rol o misiones de desempeño de las fuerzas militares sigue estando mayoritariamente enfocada en operaciones de carácter interno. Desde la promulgación de la constitución el conflicto armado continua su evolución con amenazas convencionales, híbridas y no convencionales sobre las cuales se usan las capacidades militares. Con respecto a la doctrina, si bien se ha dado una relativa apertura en años recientes, la iniciativa militar sigue siendo dominante en los aspectos operativos y operacionales.

En cuanto a la dimensión de defensa, se espera que en una fase consolidada de la democracia la defensa esté orientada por el liderazgo civil con la asesoría y consejo militar, pero reflejando en todo momento las preferencias del gobierno. En esta dimensión no se presentan evidentes tensiones o retos para la consolidación democrática en el país, los escenarios regionales del sector defensa se evidencian articulados con la agenda gubernamental. Hay una coincidencia en el manejo de las temáticas de soberanía e integridad territorial, por lo que se dio un proceso paralelo al fortalecimiento de las capacidades de combate interno, con la búsqueda de mejores condiciones y equipamiento para tener capacidades disuasivas y defensivas.

Es interesante ver como la misión esencial de la defensa se ve en la práctica subsumida en los planes de seguridad interna. Algunos casos como la cooperación y manejo de fronteras con Venezuela podrían haber sido ser elementos de posibles tensiones; no obstante, la agenda de defensa ha sido relativamente estable, con los planes de posicionamiento de liderazgo regional, el fortalecimiento de experiencias de cooperación internacional, la visibilidad de la estrategia nacional en el manejo del crimen transnacional, y la participación de misiones internacionales. A

continuación, se presentarán algunas de las dimensiones más relevantes del impacto de la constitución de 1991 en el propósito de transformar el marco institucional de las interacciones entre civiles y militares en el país.

4.1. De los civiles en temas de defensa y seguridad: el ministro de defensa y las instituciones de defensa

Uno de los elementos más importantes en el contexto de la promulgación de la nueva constitución, fue la consolidación de espacios para el involucramiento civil en los temas militares. Horacio Serpa, quien presidiría la Asamblea constituyente había mencionado en una entrevista en 1987 que: “Las fuerzas armadas deben estar supeditadas al ordenamiento y al criterio del poder civil nacido de una expresión popular. Me parece que, cuando quiera que ello no esté ocurriendo corresponde al poder civil desarrollar actividades muy serias dirigidas a lograr que esta situación se cumpla.” (Serpa & Marulanda Gómez, 1987) Las tensiones descritas en el capítulo precedente y la necesidad de poner a tono el ministerio con los ideales de profundización democrática llevaron a que se estableciera en la práctica la designación de civiles en este cargo.

En el marco de la Asamblea se presentó la iniciativa de establecer taxativamente la prohibición de tener generales en servicio activo como miembros del gabinete, en calidad de ministros de defensa esencialmente; sin embargo, el gobierno coincidió que no era conveniente elevar al nivel constitucional el tema de la selección de los ministros, por lo que no se incorporó como disposición. Sin embargo, a partir de 1991 se estableció como costumbre el que se tendría un ministro civil al frente del ministerio de defensa, terminando con 38 años de participación de militares en esta cartera. Se nombró a Rafael Pardo Rueda, quien era el consejero presidencial para la seguridad. Curiosamente cuando se da a conocer su nombramiento, el ministro designado reitera la separación de roles del político y el militar en el campo de la seguridad y la defensa: “anunció a

los periodistas que su gestión política y administrativa no interferirá las decisiones militares y operativas que seguirán a cargo de los especialistas en la materia”, mientras que se daban este tipo de comentarios y opiniones que tomaban distancia sobre la pertinencia de esta modificación:

“Sin embargo, también hubo pronunciamientos en contra. El exministro conservador Roberto Gerlein dijo que Gaviria siempre se ha sentido incómodo con los militares y ahora se inventa la figura de la responsabilidad política de los ministros para acabar con la institución del ministro de Defensa militar. Esta medida agregó es absolutamente inconveniente, sobre todo en un momento en que se recrudece la lucha armada. Las mayores reservas provinieron de los oficiales retirados. El ex ministro de Defensa, general (r) Fernando Landazábal Reyes, dijo que si lo que se quería era un administrador de empresas o un economista, las Fuerzas Armadas los tienen y muy buenos-“ (El Tiempo, 1991)

Así mismo se crearon otros espacios importantes para incorporar más civiles en cargos de responsabilidad en las temáticas de seguridad y defensa. El gobierno reactiva la figura de la Consejería Presidencial para la Defensa Nacional y el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional (decreto 2134 de 1992), organismos que tenían como finalidad planear estrategias y políticas, se reactiva el Consejo Superior de la Policía. Se designa un civil también para manejar el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que era entonces la agencia de inteligencia del país⁶⁶.

⁶⁶ Se constituyó un Comité Presidencial de Inteligencia como parte del Consejo Superior para la Seguridad y Defensa Nacional. Este comité, liderado por el presidente de la República, cuenta con la participación del Vicepresidente, los ministros de gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, el comandante de las Fuerzas Militares, los directores de la Policía y el DAS, el Procurador, el Fiscal General de la Nación y el Consejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional.

Se crea también la unidad de Justicia y seguridad en el Departamento Nacional de Planeación.⁶⁷ Uno de los aspectos que se buscaba abordar con esta unidad dentro del DNP era la aplicación de los criterios de eficiencia en la gestión de las temáticas de seguridad y defensa.

Los organismos como el ministerio de defensa, el comando general, el consejo de seguridad y defensa y la comisión de defensa del congreso, son elementos esenciales en el análisis de las relaciones civiles militares. En nuestro caso, la interacción militares ministros de defensa será uno de los ejes más importantes, siguiendo a Bruneau y Goetze los ministerios son el mecanismo más indispensable para poder establecer el control civil. (Bruneau & Goetze, 2006) Representa el enlace entre el gobierno y los militares, además se encargará de articular las preferencias de política del gobierno en órdenes e instrucciones a los militares. El problema puede radicar en el momento en que la figura de los ministros se concentre en tareas excesivamente administrativas y deje todas las decisiones estratégicas para ser tomadas por los militares. De acuerdo con Pion Berlin y Martínez, la figura del ministro tendría como función:

El ministro de Defensa y su ministerio impiden que los comandantes militares ocupen una posición demasiado cercana al ejecutivo donde podrían ejercer una influencia indebida sobre el presidente y tal vez desplazar los puntos de vista civiles. Pero ya que los consejos militares son valiosos, la tarea adicional del ministerio es dividir el trabajo mediante la asignación racional de deberes entre oficiales civiles y militares a lo largo de

⁶⁷ Esta unidad cubre un número extenso de responsabilidades “Coordinar y dirigir la asistencia técnica para la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y estudios dirigidos a los sectores de Presidencia, Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho, Defensa y Seguridad Nacional, Inteligencia Estratégica, las Ramas Judicial y Legislativa, Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral, los Organismos de Control, el Ministerio Público y aquellas del sector de Inclusión Social y Reconciliación que tengan relación con las temáticas de la Dirección y los temas de Convivencia y Seguridad Ciudadana y Paz y Desarrollo, según las disposiciones legales, normativas, institucionales y los criterios técnicos relacionados” (Departamento Nacional de Planeación, 2022)

la escala de influencia para asegurar que el presidente se mantenga bien informado sin ser abrumado por asesores militares. (Pion Berlin & Martínez, 2017, págs. 169-170)

Los ministerios de defensa desempeñan un papel crucial como instrumentos políticos del Ejecutivo para dirigir las fuerzas armadas. Es esencial que posean la capacidad política e institucional requerida para establecer y mantener una comunicación efectiva con el cuerpo militar. Deben manifestar relaciones político-militares sólidas, respaldadas por un liderazgo que comprenda y cumpla con sus responsabilidades. En este contexto, el liderazgo político debe ejercer su supremacía sobre las fuerzas armadas, mientras que el liderazgo militar debe estar preparado para subordinarse a la dirección política. Actualmente, se enfrenta un desafío en las relaciones entre los ministerios de defensa y las fuerzas armadas, ya que los militares tienden a percibir cierta autonomía, considerando que su subordinación es directamente al presidente de la República. Les resulta difícil comprender que esta subordinación está mediada por el ministro de la Defensa, quien actúa como el medio necesario para materializar la dirección política del presidente sobre las fuerzas armadas. (Pacheco Gaitán, s.f.)

Para Barrachina y Rial el ministerio de defensa colombiano se puede conceptualizar como un ministerio que funciona más como enlace entre el ejecutivo y los militares, con una carga mayor de administración y como tal no de mando de las Fuerzas Armadas. (Barrachina & Rial, 2006) El decreto 2162 de 1992, busca hacer los ajustes al ministerio tras la expedición de la constitución, allí se crea el viceministerio para la coordinación de las entidades descentralizadas, y detalla los ajustes en un importante número de organizaciones adscritas al ministerio, curiosamente muchas de ellas

no de índole de formulación y o seguimiento de política, sino de administración de los recursos del sector defensa y de la provisión de servicios para los miembros de la fuerza pública.

Para finales de la década de los noventa se presenta otro ajuste en la estructura del ministerio, mediante el decreto 1932 de 1999. Desde el primer artículo se busca reiterar el rol de decisión y participación en la formulación de política y programas sectoriales. En el artículo 6 donde se detallan las funciones del ministro, se establece como función principal el diseñar y recomendar al presidente la estrategia de seguridad y defensa nacional. Las faltas temporales del ministro de defensa serán suplidas por el comandante General de las Fuerzas Militares, cuando así lo disponga el presidente de la república. Esto debido a la concepción de la delegación del mando, que de acuerdo con el artículo 21 iría desde el presidente de la República, como comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, atribución que puede ejercer directamente o por conducto del ministro de Defensa Nacional a través del comandante General de las Fuerzas Militares, quien, a su vez, lo ejerce sobre las Fuerzas.

Así mismo establece las Juntas asesoras del ministro, que tienen participación exclusiva de personal de alta graduación: El comandante general, los comandantes de fuerza y los oficiales generales y de insignia en servicio activo. Las funciones de asesoría, artículo 30, se conciben en “la defensa de la soberanía nacional, el mantenimiento del orden interno y la seguridad nacional.” Se busca que de allí se asesore en los planes de administración de los bienes y recursos, incluidos los fondos del presupuesto nacional. Se indica que allí también se aprueban o modifican las clasificaciones de los oficiales y se hacen recomendaciones al gobierno sobre ascensos,

llamamientos del servicio y retiro de oficiales. Otros miembros civiles o militares pueden ser convocados, pero tendrían voz, pero no voto.

El artículo 33 establece que: “las conclusiones de las juntas se consignarán en forma de recomendaciones, que no podrán ser modificadas sino por el ministro de defensa nacional. En los demás casos, las modificaciones deberán ser autorizadas por la respectiva Junta Asesora.” (Decreto 1932 , 1999) En ese sentido, estos espacios se convierten en escenarios de negociación y articulación de los intereses de la institución militar con respecto al liderazgo civil. Los temas que se aprueban o discuten en este marco son de gran relevancia toda vez que implica el manejo y asignación de los recursos, así como la estructura de ascensos y designaciones. Las estructuras más técnicas del ministerio no tenían voz en dichos espacios, y se presentaría más una conversación entre ministros y oficiales de alta graduación para la representación de sus intereses.

Al poco tiempo se expide Decreto 1512 de 2000 trata de hacer un claro esfuerzo por convertir al Ministerio de Defensa Nacional en el ente coordinador por excelencia entre las distintas entidades que conforman los sistemas de seguridad y defensa nacional. Curiosamente en lugar de reiterarse el control o participación del liderazgo civil en las juntas asesoras, en este decreto se indica que, si bien el ministro preside las juntas asesoras, en los temas de personal podrá delegar sus funciones en el comandante general y en el director general de la policía. Es decir, el único civil que participaba de este órgano puede delegar en el militar de más alta graduación la presidencia de la junta. Así mismo se incorporan otros órganos orientados a la protección de los intereses institucionales de las fuerzas militares.

Así mismo en los desarrollos normativos y ajustes del ministerio de defensa aparecen relacionados con dos órganos que abren un alcance importante del ministerio en el manejo de recompensas y en la defensa técnica de los miembros del sector defensa. El ministerio de defensa

incorpora el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, Fondelibertad, que desde su creación en 1996 estaba en el Ministerio de Justicia y del Derecho (ley 282 de 1996). A través de este fondo se cofinanciaba los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, Gaula, el pago de las recompensas, se administraban los bienes incautados en delitos de secuestro y extorsión. (Decreto 1512/00, 2000) Así mismo en 2013 se crea el Sistema y Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, Fondetec, para brindar acompañamiento jurídico gratuito cuando “las faltas o delitos hayan sido cometidos en ejercicio de la misión constitucional o por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta, con el conflicto armado interno. Una defensa integral gratuita ante las siguientes jurisdicciones; Jurisdicción Especial para la Paz, Penal ordinaria, penal militar y policial y en asuntos disciplinarios ante la procuraduría General de la Nación.” (Ministerio de Defensa, 2022)

4.1.1. De los ministros de defensa

Las instituciones pueden moldear la conducta, pero son las personas quienes desarrollan la política, en ese sentido, el perfil de las personas que hacen parte de estas estructuras requiere de competencia y experiencia. “Los académicos latinoamericanistas encuentran gran acuerdo en que los ministros civiles y sus equipos no están lo suficientemente versados en asuntos de seguridad nacional y defensa. Debido a que los civiles no han estado a la altura de la tarea, se remiten a los juicios militares, lo que solo refuerza la convicción de que los oficiales deben estar solos para hacer políticas de defensa. Podría decirse que pocos déficits han preocupado tanto a los académicos y profesionales militares y civiles como éste, y abordarlo es por lo tanto otro componente vital para completar el perfil de Relaciones Civiles militares” (Pion Berlin & Martínez, 2017)

La selección de los ministros ha seguido criterios de confianza para los presidentes, buscando figuras que no presentaran aparente resistencia en las estructuras militares. Se dan dos tipos de aproximación, aquellas figuras más cercanas a los militares, que logran desarrollar afinidades personales y políticas, que terminan en ocasiones alineándose con los intereses militares y evidenciando diferencias con el presidente, casos Lloreda, Ramírez Acuña y Pinzón, o los casos extremos en los que la falta de cercanía exacerbó e hizo difícil la gestión de los ministros, como en el caso de Martha Lucía Ramírez. Con frecuencia se encuentra la referencia al ministro como administrador, de ahí que se encuentren perfiles como exdirectores gremiales, Silva, Villegas, Botero Nieto. La experiencia previa en temas de paz y o de seguridad permitió mejores desempeños en la gestión del ministerio, pueden ser los casos de Pardo, Bell y Pinzón. Se confunde contacto con los militares con conocimiento del sector defensa, por ejemplo, en el caso de Molano.

TABLA 8 MINISTROS DE DEFENSA 1991-2023

MINISTRO	FECHA INICIO	FECHA FINALIZACIÓN	GOBIERNO	PARTIDO POLITICO	PROFESIÓN-FORMACIÓN
General Oscar Botero Restrepo	1989	1991	César Gaviria	Militar	Honoris Causa en Derecho de la Universidad la Gran Colombia; Alta Gerencia en la Escuela Superior de Administración Pública y de presidentes de empresa en la Universidad de los Andes.
Rafael Pardo Rueda	1991	1994	César Gaviria	Liberal	Economista de la Universidad de los Andes, Especialista en Planeación Urbana y Regional en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Harvard
Fernando Botero Zea	1994	1995	Ernesto Samper	Liberal	Pregrado en Economía y Ciencias Política de la Universidad de los Andes, Máster en Administración de empresas del Harvard Business School y Máster Finanzas públicas del John F. Kennedy School of Government, Maestría en periodismo de la Universidad de la City de Londres y en Ciencias de la Felicidad del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
Juan Carlos Esguerra Portocarrero	1995	1997	Ernesto Samper	Sin militancia	Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Ciencias Socioeconómicas de la misma universidad, maestría en Derecho de la Universidad de Cornell
Guillermo Alberto González Mosquera	1997	1997	Ernesto Samper	Liberal	Ingeniero civil
Gilberto Echeverry Mejía	1997	1998	Ernesto Samper	Liberal	Ingeniero electricista graduado de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, realizando estudios posteriores en Estados Unidos y Japón
Rodrigo Lloreda Caicedo	1998	1999	Andrés Pastrana	Conservador	Estudió derecho en la Pontificia Universidad Javeriana, especializaciones auditoría tributaria en la Fundación Getulio Vargas, en Río de Janeiro (Brasil); finanzas públicas, en el Fondo Monetario Internacional, en Washington, y economía internacional, en el Johns Hopkins University.
Luis Fernando Ramírez Acuña	1999	2001	Andrés Pastrana	Conservador	Contador de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y con estudios en la Universidad de Harvard.
Gustavo Bell Lemus	2001	2002	Andrés Pastrana	Conservador	Abogado y economista de la Universidad Javeriana en Bogotá, con especialización en Derecho Público Económico de la Universidad de Los Andes, y con estudios doctorales en Historia Moderna de la Universidad de Oxford.
Martha Lucía Ramírez	2002	2003	Álvaro Uribe	Conservador	Estudió Derecho en la Pontificia Universidad Javeriana e hizo especializaciones en Derecho Comercial, Alta Dirección Empresarial en el Inalde Business School de la Universidad de La Sabana
Jorge Alberto Uribe Echavarría	2003	2005	Álvaro Uribe	Conservador	Estudió economía en la Universidad George Washington e hizo un posgrado de mercado internacional en Francia
Camilo Ospina Bernal	2005	2006	Álvaro Uribe	Conservador	Abogado y posgrado en derecho de la Universidad del Rosario
Juan Manuel Santos Calderón	2006	2009	Álvaro Uribe	Partido de la U	Estudió Economía y Administración de Empresas en la Universidad de Kansas, EE.UU. Magister en Economía y Desarrollo Económico del London School of Economics y maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Doctorado Honoris Causa en Leyes por la Universidad de la Sorbona.

General Fredy Padilla de León (e)	2009	2009	Álvaro Uribe	Partido de la U *	Ingeniero Industrial y magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana; magíster en Defensa y Seguridad Nacional, Escuela Superior de Guerra de Colombia; participó en el programa presidentes de Empresas, Universidad de los Andes, facultad de Administración; especialista en Geopolítica, Universidad Militar Nueva Granada.
Gabriel Silva Luján	2009	2010	Álvaro Uribe	Liberal	Politólogo con especialización en economía de la Universidad de los Andes de Bogotá. Cursó estudios de postgrado en Economía y Relaciones Internacionales en el School of Advanced International Studies de Johns Hopkins University, en Washington.
Rodrigo Rivera Salazar	2010	2011	Juan Manuel Santos	Liberal	Estudió Derecho y Ciencias Políticas en la Seccional Pereira de la Universidad Libre de Colombia. Realizó estudios de especialización en Desarrollo Económico y Derechos Humanos en American University-Washington College of Law.
Juan Carlos Pinzón Bueno	2011	2015	Juan Manuel Santos	Partido de la U	Economista Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Máster en Ciencias Económicas por la Pontificia Universidad Javeriana; Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Princeton y Máster (honoris causa) en Defensa y Seguridad Nacional por la Escuela Superior de Guerra de Colombia.
Luis Carlos Villegas E.	2015	2018	Juan Manuel Santos	Liberal	Abogado y economista de la Pontificia Universidad Javeriana, Máster en Administración Pública de la Universidad de París.
Guillermo Botero Nieto	2018	2019	Iván Duque	Conservador	Se graduó de Derecho en la Universidad de los Andes.
Carlos Holmes Trujillo García	2019	2021	Iván Duque	Centro Democrático	Abogado de la Universidad del Cauca, con especialización en derecho penal y criminología y realizó una maestría en negocios internacionales de la Universidad Sofía de Tokio.
Diego Andrés Molano Aponte	2021	2022	Iván Duque	Partido de la U	Administrador de empresas de la Universidad del Rosario. Especialista en Integración internacional en la Pontificia Universidad Javeriana y Máster en Administración Pública en la Universidad de Columbia en Nueva York.
Iván Velásquez Gómez	2023	Actual	Gustavo Petro		Estudió derecho en la Universidad de Antioquia

Haciendo un breve recorrido por el listado de ministros, se podría encontrar como elementos relevantes que los ministros más estables han sido los de las administraciones de Santos y el mismo Santos durante el gobierno de Uribe. Ha sido una cartera que no ha podido mantenerse alejada de escándalos, que van desde los nexos con narcotraficantes o los cuestionamientos por incentivar conductas en contra de los derechos humanos. La inestabilidad del gobierno Samper se reflejó en que en 4 años se tuvieron 4 ministros de defensa, curiosamente el ministro Fernando Botero Zea es quien devela uno de los actores principales en el proceso de financiación ilegal de la campaña del presidente Samper. Es condenado en Colombia por enriquecimiento ilícito al apropiarse de cerca de 800 millones de la campaña electoral. No obstante, durante su ministerio fue capturado Gilberto Rodríguez Orejuela, narcotraficante y capo del cartel de Cali. Algo similar paso con el ministro Guillermo Alberto González Mosquera quien estuvo en el cargo apenas 42 días, y también evidenciaba el alcance de la financiación de los carteles de la droga a diversas personalidades políticas del país.

El retiro del ministro González se produjo porque se vio involucrado un conocido narcotraficante, Pastor Perafán, conocido como “El Doctor” o “Don Pepe”. Inicialmente indicó que “La vinculación con Perafán fue de tipo social, algo que les sucede a miles de personas en mi propio departamento (Cauca), dijo González, quien calificó el hecho como algo anecdótico” (El Tiempo, 1997).” Sin embargo, una vez en el cargo se demuestra que recibió un cheque de Perafán, lo que debilitaba aún más la credibilidad y legitimidad de este gobierno. Para inicios del mes de marzo el presidente Samper afirmaba:

En un acto de transparencia que lo enaltece, usted puso en conocimiento de la fiscalía general de la Nación, esta semana, algunos hechos relacionados con la financiación de sus campañas en los años ochenta. En el día de hoy, me ha

manifestado usted su voluntad de dejarme en libertad para tomar respecto a los mismos, la decisión que más le convenga al Gobierno y a la Nación entera. Después de un sereno análisis, considero que su separación del cargo de ministro de Defensa resulta la decisión más conveniente, en las actuales circunstancias, para preservar la credibilidad internacional de Colombia en la lucha contra la droga que venimos librando. (El Tiempo, 2017b)

Con Pastrana se presentaron 3 diferentes ministros, lo que puede explicarse por la rápida erosión de los apoyos al proceso de paz, con Rodrigo Lloreda, estudiado en el capítulo previo, y también a los intereses personales en usar el ministerio como plataforma para designaciones futuras. El ministro Ramírez Acuña renunció en mayo de 2001 para no inhabilitarse y presentarse como candidato presidencial del Partido Conservador. Por lo cual designa en su reemplazo a Gustavo Bell, quien era su vicepresidente y quien debe enfrentar la ruptura de las negociaciones de paz con las FARC. Con la llegada de Uribe se nombra a la primera y única mujer en haberse desempeñado como ministra de defensa, Martha Lucía Ramírez, pero se desarrollan relaciones difíciles con las fuerzas militares, cuando se intentó centralizar y hacer cambios administrativos en materia de compras. La tensión militar con la ministra fue importante, lo que lleva a su cambio. En 2019, en calidad de vicepresidenta Ramírez habló sobre su vida pública y de su experiencia como ministra de Defensa y el excesivo machismo que dice tuvo que vivir en aquel mandato. (El Espectador, 2019)

Le sucede en el cargo Jorge Alberto Uribe Echavarría, quien tuvo dificultades con el manejo de la agenda legislativa, por lo que no se le aprobó ninguna de las iniciativas presentadas ante el congreso, de los 4 proyectos de fuerzas militares los 4 fueron rechazados: “el representante a la Cámara, general en retiro Jaime Ernesto Canal, uno de los más férreos opositores del ministro y que

en varias ocasiones pidió su renuncia, lo calificó como un excelente gerente pero que no supo expresar sus ideas.

"Esta es la consecuencia de la mala relación del ministro con algunos miembros de la cúpula militar y con algunos congresistas. Es un gesto de profesionalismo y de patriotismo que deje que otra persona con altas capacidades ocupe ese cargo" (Caracol Radio, 2005) Se le cuestionó por visitas en la cárcel a una mujer acusada por delitos de narcotráfico, por declaraciones sobre la compra de armamento en Venezuela, y aunque se intentó gestionar una moción de censura en el congreso, ésta fue aprobada por la cámara, pero negada en el senado. Finalmente, el ministro renuncia y lo reemplaza Camilo Bernal, quien estaría involucrado en las investigaciones de ejecuciones extrajudiciales, toda vez que hizo parte del proceso de toma de decisiones que desencadenó normativas militares, directiva ministerial 029 de 2005, que aplicadas de manera laxa brindaron incentivos para la comisión de delitos en personas protegidas. Esta temática sería transversal en la interacción civil militar del siguiente ministro, Juan Manuel Santos, en particular con el retiro por facultad discrecional de 27 militares, entre ellos tres generales de la República, que tuvieron que ver con ejecuciones extrajudiciales.⁶⁸

⁶⁸ El informe de la JEP sobre los casos de falsos positivos que comenzará a ser juzgado abarca el periodo de 2002 a 2008, que coincide con los dos mandatos presidenciales de Álvaro Uribe. Este informe vincula a 6,402 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, superando los 2,248 casos de falsos positivos documentados por la Fiscalía. En su momento, se citará a cinco ministros de Defensa para que proporcionen información y den explicaciones sobre este comportamiento.

En el año 2009 tras la renuncia de Juan Manuel Santos al ministerio de defensa, con el fin de habilitarse para ser el candidato presidencial, Uribe decide nombrar en encargo al general Freddy Padilla de León, quien era el comandante general de las Fuerzas Militares. Esta designación rompe con el ciclo de civiles a cargo de esta cartera, si bien la condición era temporal (el encargo va del 22 de mayo al 8 de agosto), es un periodo importante en la coyuntura de la Política de Seguridad democrática. Padilla tenía una cercana relación con Uribe, quien además lo distingue como general de 4 soles, una categoría que no se otorgaba desde Rojas Pinilla. No obstante, este nombramiento fortaleció las críticas en materia de derechos humanos.

Padilla había sido cuestionado por la masacre paramilitar de Puerto Alvira, Meta, cuando se desempeñaba como comandante de la VII brigada, en el marco de Plan Colombia. Senadores estadounidenses habían solicitado su destitución, pero mantuvo el respaldo del ministro y presidente Pastrana. Por lo que logró ser designado como comandante general de las fuerzas militares. Es en ese momento que se hace público el escándalo de ejecuciones extrajudiciales que denominaría “falsos positivos”, frente a lo que indicó que “El ministro Santos y yo creemos que debe haber tolerancia cero con los actos inapropiados cometidos por las fuerzas armadas. Creemos en el principio constitucional de la presunción de inocencia de nuestros hombres y mantenemos la esperanza de que no sean responsables. Sin embargo, si se demuestra una conducta injustificada, seremos absolutamente severos.” (Revista Semana, 2008)

De ahí que creara desde el ministerio una unidad en el ejército destinada a la recepción de quejas por este tipo de violaciones. Padilla es nombrado embajador tras su retiro, pero renuncia tras presiones de organizaciones no gubernamentales en materia de derechos humanos, al continuar siendo involucrado en el proceso de ejecuciones extrajudiciales. De ahí que el control civil

en esta temática pudiera verse diluido por estar involucrado de forma directa en las acciones que se buscaban regular, investigar y mitigar.

Gabriel Silva le sucede en el ministerio y se posiciona como tema prioritario en la gestión el fortalecimiento de las temáticas de derechos humanos. Durante su ministerio se expidió la Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa, la Ley de Inteligencia, entre otras. Además, actualizó y depuró los archivos de inteligencia con la premisa de proteger totalmente los derechos fundamentales de los ciudadanos. Termina el gobierno Uribe y es electo Juan Manuel Santos como presidente, este nombraría primero a Rodrigo Rivera, quien renuncia indicando haber terminado un ciclo, corto, en el ministerio y en medio de críticas por acciones guerrilleras en particular en zonas de frontera.

Santos nombra entonces a Juan Carlos Pinzón el ministro que ha estado por más tiempo al frente de la cartera. Había sido viceministro de Defensa para la Estrategia y la Planeación entre 2006 y 2009, secretario de presidente Santos y luego ministro. Tenía vínculos estables con el sector militar, como lo destacaba el presidente Santos: “el designado ministro de Defensa es una de las personas que más conoce el funcionamiento de las Fuerzas Armadas. “El doctor Juan Carlos Pinzón nació y creció en los cuarteles; hijo de militar, casado con hija de militar, es tal vez una de las personas que más conoce a nuestras Fuerzas Armadas, que más conoce a nuestro Ejército, que más conoce a nuestra Fuerza Aérea, que más conoce de nuestra Armada, que más conoce a nuestra Policía”. (Armada Nacional, 2011)

De ahí que en su gestión siempre fuera considerado como una persona cercana a los militares⁶⁹, incluso cuando se develaron escándalos de corrupción administrativa en el ejército, y se solicitaron renuncias el ministro respondía en redes sociales que: “acepta la solicitud de retiro presentada por el MG (Mayor General) Javier Rey. Lamenta de manera personal la salida de un gran soldado”. (Agencia EF, 2014) Su posición frente a los avances del proceso de paz, algunos fracasos militares y el escándalo de interceptaciones ilegales a personas vinculadas al proceso de paz hicieron que desde diversos sectores se fuera pidiendo la renuncia del ministro: “A mí nadie me tiene que pedir la renuncia, está la tengo siempre a la mano y le pertenece al Presidente, que puede disponer de ella cuando lo considere, para que la ejecute cuando él diga (El País, 2014) No obstante, fueron las diferencias con el presidente en cuanto a la decisión presidencial de detener la aspersión aérea con glifosato de los cultivos de coca, lo que precipita su renuncia. (Colombia.Com, 2015)

Le sucede el empresario Luis Carlos Villegas Echeverry, quien indicaría que “el ministro hace la política, la Fuerza Pública las operaciones”, durante su gestión se organiza el proceso de implementación del acuerdo de paz, la suscripción de la vinculación colombiana como aliado estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN. Con el gobierno de Iván Duque los ministros de defensa se verían involucrados en escándalos importantes, como Guillermo

⁶⁹ Javier Torres Velasco, quien ha sido Asesor estratégico del Ministerio de Defensa 2000, Jefe de la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación, 1993-1994, Subsecretario de la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional 1991-1993, Asesor de la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional 1991, Coordinador de la Comisión para la Reforma de las Fuerzas Armadas Asamblea Pre-Constituyente 1990, coincide con la percepción de avance en el liderazgo civil con el ministro Pinzón, describe esta etapa como: “Llega Santos y comienza otra discusión un poco compleja porque es de transición, él pone a un ministro que es Pinzón que sí tiene una perspectiva estratégica quién nos mete en la integración de las fuerzas, de las operaciones conjuntas, fortalece muchísimo la estrategia militar, el comando general, cometen el error de sacar el DAS y reemplazarlo DMI, entonces quedamos con una estrategia ahí importante pero no es ni siquiera una estrategia de combate, sino una estrategia ahí de conveniencia para los comandantes, pero bueno, nos meten eso de la integración de las fuerzas, hace un trabajo muy interesante.” (Torres Velasco, 2023)

Botero Nieto, que terminó implicado en la construcción de un dossier que buscaba demostrar la participación del gobierno venezolano con los grupos ilegales colombianos, y que fue llevado por el presidente Iván Duque a Naciones Unidas; este informe presentaba información y fotografías falsas, también se le cuestionó por la investigación hecha por el periódico *The New York Times*, en donde se establecía que se habían dado directrices de eficiencia y efectividad muy similares a las que precipitaron las ejecuciones extrajudiciales.

Tuvo dos procesos de moción de censura en el congreso. El primero de ellos por el asesinato de Dimar Torres, excombatiente de las FARC, por parte de militares, sobre el cual el ministro indicó que había sido una acción legítima de defensa en una acción cuerpo a cuerpo; sin embargo, la investigación indicó que había sido un crimen premeditado. En el segundo proceso de moción de censura, se develó que una acción militar había dado como resultado la muerte de 8 menores de edad en un campamento, y que esta información se había intentado ocultar lo que precipita su renuncia (Revista Semana, 2019). Carlos Holmes Trujillo le sucede, hasta su fallecimiento en medio de la pandemia Covid-19. Es nombrado Diego Molano, si bien el presidente Duque intenta contextualizar de manera similar a Molano con Pinzón, la expresión de “Diego Molano asume el reto de ser ministro de la Defensa, un reto que lo llena también de pasión y de entusiasmo siendo hijo de militar, nacido en el Hospital Militar, formado en el Colegio Militar Patria y quien toda su vida ha tenido una cercanía con las fuerzas”, pero evidentemente careciendo de la trayectoria de Pinzón dentro del sector. Cuestionado por contrataciones en las estrategias de comunicación, por afirmaciones sobre acciones militares, también tuvo que enfrentar debate de moción de censura en el congreso. (Publimetro, 2022) El expresidente Santos al referirse a los ministros de defensa de Iván Duque: “Esa forma de conducir la fuerza pública se traduce en ineficacia. Aparte que nombraron unos ministros de defensa que no distinguían un sargento de un coronel. Entonces lo que hicieron

fue desmantelar todo un trabajo que existía, de muchos años y ahí vimos los resultados” (Infobae, 2022)

Los ministros no han estado exentos de polémicas, en algunos momentos se han visto alineados con los intereses institucionales, incluso defendiendo las posiciones de los militares frente al mismo ejecutivo y el legislativo. Es decir, si bien el diseño institucional del ministerio este hecho para que sea una instancia de control civil y político sobre lo militar, se ha llevado como una instancia de articulación de intereses, negociación y representación de intereses del sector. En dicho ministerio confluyen dos tipos de diálogos, los de la agenda política y gubernamental y la necesidades e intereses institucionales de la fuerza pública. Los medios de comunicación y el rol del congreso con las mociones de censura han sido los elementos principales para ejercer control sobre el ministro y ministerio. En los temas operativos y de fortalecimiento de capacidades militares ha existido una aparente armonía entre las fuerzas militares y las figuras de los ministros.

Sin embargo, temas como los derechos humanos y las posibles violaciones por parte de algunos miembros de las fuerzas han sido elementos de cuestionamiento tanto al liderazgo civil como al militar. Curiosamente se ha malentendido el tener buenas relaciones con los militares con conocimiento del sector seguridad y defensa. Los presidentes han privilegiado perfiles de interés político, como figuras recurrentes en cargos públicos o del sector empresarial, a designaciones de perfiles de carácter más técnicos en el ministerio. Por lo cual se deba recurrir también a contar con el acompañamiento y asesoría de civiles y militares en otras áreas del ministerio para la toma de decisiones, con perfiles más técnicos, en la mayoría de los casos.

Dada la complejidad de la temática de seguridad y defensa, la constitución prevé el desarrollo de estructuras que apoyan y asesoran al presidente en los temas de seguridad y defensa,

compuesto por civiles de alto nivel. De ahí que en el año 1992 se estableciera el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional, éste ha evolucionado simplemente en la figura de Consejo de Seguridad Nacional, haciendo casi que explicita la concentración de la fuerza pública en los temas internos, o temas de seguridad nacional, en detrimento a la misión tradicional y constitucional de la defensa. En algunos casos estos consejos convocan la presencia militar únicamente bajo la invitación del presidente; en el caso colombiano estos hacen parte constitutiva de estos comités. Estos consejos tendrían que dar la línea general de acción, para que el ministro de defensa y la cúpula militar luego decida en detalle los planes de las acciones. Estas estructuras colegiadas se presentan como máximo órgano asesor del presidente en materia de seguridad nacional asesora en formulación, implementación y políticas de seguridad nacional, y a través de estos espacios se busca la coordinación de esfuerzos con los ministerios y otras entidades.

TABLA 9 ÓRGANO ASESOR. EL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Decreto 2134 de 1992 Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional		Decreto 4748 de 2010 “Por el cual se modifica el decreto 2134 de 1992.” “Consejo de Seguridad Nacional.”		DECRETO 741 DE 2021 (Julio 2) Por el cual se establece la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional y se dictan otras disposiciones	
COMPOSICIÓN	FUNCIONES	COMPOSICIÓN	FUNCIONES	COMPOSICIÓN	FUNCIONES
<p>1.El presidente de la República; 2. El ministro de Gobierno; 3. El ministro de Defensa Nacional; 4. El comandante General de las Fuerzas Militares; 5. El director general de la Policía Nacional; 6. El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; 7. El director del Departamento Administrativo de Seguridad, 8. El consejero Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional o el funcionario que haga sus veces. Cuando se trate de asuntos relativos a la seguridad externa hará parte del Consejo el ministro de Relaciones Exteriores, y cuando se trate de aspectos de seguridad interna, el ministro de Justicia.</p> <p>PARAGRAFO 2o. Cuando la situación lo requiera, podrán ser convocados a las reuniones del Consejo el fiscal general de la Nación, el Procurador General de la Nación y otros funcionarios del Estado.</p>	<p>1. Asesorar al presidente de la República en la dirección de la seguridad y defensa nacional y recomendar políticas al respecto; 2. Coordinar con otras agencias del Estado las políticas de seguridad y defensa nacional; 3. Analizar la situación de seguridad y defensa nacional; 4. Revisar los objetivos de seguridad y defensa nacional y hacer las recomendaciones pertinentes; 5. Evaluar las políticas de inteligencia estratégica nacional y hacer las recomendaciones a que haya lugar; 6. Supervigilar el cumplimiento de las políticas de seguridad y defensa nacional; 7. Realizar y promover intercambio de información, diagnósticos, análisis y coordinación de los organismos estatales, acciones y planes para el seguimiento y evaluación del orden público, y formular las recomendaciones a que haya lugar; 8. Proponer planes específicos de seguridad y defensa para afrontar los factores de perturbación del orden público interno y de la seguridad externa, y 9. El Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional hará las recomendaciones necesarias para que la fuerza</p>	<p>1.El presidente de la República, quien lo presidirá. 2. El ministro del Interior y de Justicia. 3. El ministro de Relaciones Exteriores. 4. El ministro de Defensa Nacional. 5. El ministro de Hacienda y Crédito Público. 6. El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 7. El director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). 8. El comandante General de las Fuerzas Militares. 9. El director de la Policía Nacional. 10. El Alto consejero Presidencial para la Convivencia Ciudadana, 11. El Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional, quien será su secretario técnico.</p> <p>Se crea Comité Operativo de Seguridad Nacional para la implementación coordinada de las decisiones del Consejo de Seguridad Nacional y de la toma de decisiones de nivel técnico en materia de seguridad nacional integrado por: 1. El viceministro para las</p>	<p>1. asesorar al presidente de la República en materia de defensa y seguridad nacional. 2. Asesorar al presidente de la República en el establecimiento de las prioridades de seguridad nacional. 3. Proponer al presidente de la República escenarios y opciones para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. 4. Asesorar al presidente de la República en la formulación de políticas institucionales en materia de seguridad nacional y hacer seguimiento a su cumplimiento. 5. Asesorar al presidente de la República sobre las implicaciones de los proyectos de ley relacionados con la seguridad nacional. 6. Asesorar al presidente de la República sobre las implicaciones de las políticas sectoriales relacionadas con la seguridad nacional. 7. Asesorar al presidente de la República en el</p>	<p>1.El presidente de la República, quien lo presidirá. 2.El ministro del Interior. 3.El ministro de Defensa Nacional. 4. El director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. 5.El director general del Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia. 6.El comandante General de las Fuerzas Militares. 7. El director general de la Policía Nacional. 8.El consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, quien será su secretario técnico.</p>	<p>1.máximo órgano asesor del presidente de la República para la toma de decisiones 2. Proponer al presidente de la República los asuntos prioritarios en materia de seguridad nacional. 3. Asesorar al presidente de la República en la formulación, implementación y seguimiento de políticas, planes y programas en materia de seguridad nacional. 4. Asesorar al presidente de la República sobre las implicaciones en seguridad nacional de los proyectos de ley y políticas públicas. 5. Asesorar al presidente de la República en el establecimiento de las políticas de seguridad nacional y gestión de la información. 6. Asesorar al presidente de la República en el manejo de crisis relacionadas con la seguridad nacional. 7. Proponer al presidente de la República escenarios y opciones para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. 8. Adoptar la Estrategia Nacional de Inteligencia a propuesta de la Junta de Inteligencia Conjunta y</p>

	<p>pública y organismos de seguridad del Estado en sus operaciones cumplan, según sea el caso, con los criterios de coordinación, asistencia militar y control operacional.</p>	<p>Políticas y Asuntos Internacionales del ministro de Defensa Nacional. 2. El viceministro para la Estrategia y Planeación del ministro de Defensa Nacional. 3. El viceministro de Relaciones Exteriores. 4. El viceministro de Justicia. 5. El viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 6. El jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares. 7. El subdirector de la Policía Nacional. 8. El subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad. 9. El Alto consejero Presidencial para la Convivencia Ciudadana, y 10. El Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional, quien será su secretario técnico.</p>	<p>manejo de crisis relacionadas con la seguridad nacional. 8. Asesorar al presidente de la República en la formulación de requerimientos de inteligencia. 9. Asesorar al presidente de la República en el establecimiento de las políticas de seguridad de la información del Gobierno Nacional. 10. Darse su propio reglamento, y 11. Las demás que le asigne el presidente de la República.</p>		<p>hacer seguimiento a la implementación, desarrollo y cumplimiento de las políticas que se desprendan de la misma. 9. Adoptar el Plan Nacional de Inteligencia conforme a la regulación que rige la materia. 10. Adoptar la Estrategia de Seguridad Nacional y hacer seguimiento a los planes, programas, proyectos, estrategias y herramientas necesarias para la implementación. 11. Coordinar los Ministerios y demás entidades del Estado en desarrollo de las políticas de seguridad nacional. 12. Promover acciones y programas que fomenten el conocimiento sobre la seguridad nacional. 13. Crear y coordinar grupos interdisciplinarios de trabajo para el desarrollo de tareas, objetivos y procesos técnicos.</p>
--	---	---	--	--	--

Fuente: Construcción propia con información del Gestor normativo de la función pública (Función Pública, 2023)

La supervisión civil indudablemente se relaciona con el poder, pero las instituciones organizan las dinámicas de poder. (Bruneau & Tollefson, 2006) Lo hacen al canalizar corrientes de influencia, reducir puntos de acceso, limitar opciones de veto e imponer una separación burocrática entre lo militar y los centros de autoridad política, definiendo quién está incluido o excluido y quién participa en la toma de decisiones. La elaboración de políticas de defensa y militares siempre implica un delicado acto de equilibrio entre asegurar la primacía de los gobiernos elegidos y, al mismo tiempo, garantizar que se escuche la voz militar. (Pion Berlin & Martínez, 2017)

En esa dirección en el caso colombiano las estructuras institucionales producidas por la constitución de 1991 y su evolución normativa han mantenido importantes espacios para la presencia de los militares en los escenarios de tomas de decisión en materia de seguridad y defensa. Con un importante rol del comandante de las fuerzas militares y el director de la policía nacional. El ministerio de defensa tiene una robusta arquitectura, para liderar uno de los sectores más numerosos del Estado; la multiplicidad de empresas asociadas y vinculadas al sector defensa, le da una proyección aún más importante en sectores variados que van desde el ocio, la hostelería, el transporte, entre otros. Lo que reitera la fuerte presencia de lo militar en el contexto colombiano.

Siguiendo con Pion Berlín y Martínez, otra dimensión del poder militar, son las instituciones de defensa, o el conjunto de organizaciones (ministerios de defensa, estados mayores conjuntos, consejos de seguridad de defensa nacional, y las comisiones del congreso) que intervienen en el debate, elaboración e implementación de las políticas de seguridad y defensa.

En cuanto al ministerio de defensa, uno de los indicadores de consolidación democrática es que este sea liderado por civiles, condición que se cumple en todos los años de vigencia de la constitución de 1991 con excepción de 3 meses de nombramiento en encargo de un general. Se

esperaría que dentro del ministerio se contará con un amplio número de responsables civiles; elemento que se cumple en las cabezas de los viceministerios, pero que se diluye un poco al considerar otras áreas del sector defensa como el grupo social y empresarial, o la participación de militares en retiro en algunas de las dependencias. Esta condición de consolidación precisa que en el ministerio se formule toda la política de defensa; en esa dirección la promulgación de las leyes y políticas del sector se muestra liderada por el ministro como tal, aunque en algunos aspectos la iniciativa ha estado en el campo de las fuerzas militares. Otra de las variables que se tienen en cuenta es que se tenga un ministerio con una estructura funcional, en la cual no haya una orientación de rama de servicios, es decir, donde se permita el trabajo armonizado de las diversas fuerzas. En ese sentido, la dependencia del Comando General de las fuerzas militares al ministerio permite esta articulación, siendo el Comando el espacio de interacción entre ejército, armada y fuerza área a través de los comandantes de fuerza.

Para Pion Berlín y Martínez una de las instituciones de defensa requerida para el progreso democrático es la existencia de un Estado Mayor Conjunto. En el caso colombiano esta estructura congrega al comandante general de las Fuerzas Militares, el jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, los comandantes de Ejército, Armada y Fuerza Aérea y el director general de la Policía Nacional. Se espera que estas estructuras tomen los objetivos políticos estratégicos y los hagan operacionales, para que las fuerzas puedan funcionar como fuerzas integradas. Se busca evitar la atomización de funciones, el traslapo de acciones y que cada fuerza tome decisiones aisladas pensando en su beneficio institucional. Se trata de mejorar la coordinación, la eficiencia, y eficacia de las operaciones, hacer un uso integrado de los recursos humanos y equipamientos. En esa dirección precisa que el comandante tenga un rango superior al de los comandantes de fuerza; no hay ya concepto de servicio, y si de acción militar unificada y que sea el ministerio quien controla

al Estado Mayor. Estas condiciones se cumplen en el caso colombiano, por lo que se tendría una consolidación del proceso democrático en dicho componente de análisis.

La tercera institución de defensa mencionada por Pion Berlin y Martínez es la existencia de un consejo nacional de defensa y seguridad que tenga capacidad de asesorar la toma de decisiones en esta materia. Como se vio anteriormente los desarrollos normativos tienen vigente este tipo de estructuras asesoras, dominado por civiles al ser presidida por el presidente de la república, y por contar con la participación de diferentes ministros, y solo dos autoridades militares con voz y voto. Esta estructura si bien no tiene un número mínimo de sesiones se reúne con regularidad y produce reportes, estrategias claves en términos de política y seguridad para el presidente. El ministerio de defensa lo plantea a su vez como un mecanismo que fortalece el control civil del sector defensa en el marco de la ejecución de las políticas de seguridad y defensa. (Ministerio de Defensa Nacional, 2019) De ahí que este elemento de construcción de instituciones de defensa se tendría cumplida en el caso colombiano.

Por último, la cuarta institución son las comisiones congresionales de defensa. De las que se espera al estar consolidado el control democrático serían comisiones permanentes con poderes amplios, que trataran temas relevantes o estratégicos en materia de defensa.⁷⁰ Así mismo se esperaría que los miembros de estas comisiones y sus asesores legislativos tuvieran amplios conocimientos en el campo de la seguridad y la defensa, al tiempo que su desempeño hiciera control

⁷⁰ Torres Velasco manifestaba su preocupación por el escaso debate e interés que presentan estas temáticas dentro del Congreso: “poco a poco van saliendo la parapolítica, no hay un diálogo político con las fuerzas militares o digamos hay un proceso de erosión de los contactos entre el Congreso y las fuerzas militares. No es un tema de opinión pública, cuando se discuten los ascensos militares nunca hay, de hecho, dejó de haber cada vez más una nota en el periódico de quiénes son los oficiales que ascienden, porque no importa, eso muestra de cierto modo un poco el deterioro político de la relación de unos con otros, eso no quiere decir que los militares hagan lo que se les da la gana, sino que en los canales van por otro lado.” (Torres Velasco, 2023)

y supervisión de los militares y de la rama ejecutiva. En el congreso colombiano la Comisión Segunda Constitucional, es la que trata con los temas relacionados con la defensa nacional, la fuerza pública, el servicio militar y está compuesta por diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes y trece (13) miembros en el Senado de la República.

Esta comisión también lidera temas de política internacional, tratados, carrera diplomática, comercio exterior, fronteras, migración, contratación internacional. Es decir, tiene una amplia gama de responsabilidades legislativas, entre las cuales los temas de fuerzas militares es uno, que podría parecer prioritario, pero que puede verse subsumido en el marco de las otras responsabilidades. De ahí que sea imposible precisar el grado de conocimiento de la temática particular de las unidades asesoras legislativas y de los miembros de estas comisiones en el periodo de estudio. Sin embargo, si se revisa la iniciativa legislativa en estas temáticas el desempeño es relativamente escaso, el grueso de la normatividad debatida y presentada en las temáticas de seguridad y defensa en este periodo, corresponden a iniciativas gubernamentales, presentadas a través del ministerio de defensa. Mientras que de iniciativa legislativa se encontró este tipo de balance:

TABLA 10 ALGUNAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN MATERIA DE FUERZAS MILITARES

Proyecto	Tipo	Estado	Origen	Legislatura
Por medio del cual se establece un estímulo a los miembros de las fuerzas militares y de policía que se encuentran en zona de orden público o de situación crítica de inseguridad No. de proyecto: Cámara: 134/2010 C	Ley ordinaria	Archivado	Cámara	2010 - 2011
Por medio de la cual se adiciona un párrafo nuevo al artículo 8° del decreto 4433 de 2004 y se dictan otras disposiciones” (tiempo doble fuerzas militares) No. de proyecto: Cámara: 164/2011c	Ley ordinaria	Ley	Cámara	2011 - 2012
Por la cual se establecen políticas públicas que incrementan el derecho operacional en el marco de la garantía y el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario por parte de las fuerzas militares y policía nacional o. de proyecto: Cámara: 166/2011C Senado: 2011-07-26	Ley ordinaria	ARCHIVADO ART. 190 DE LA LEY 5ª DE 1992 Junio 20 de 2013.	Senado	
Por el cual se expide el trámite para la aprobación o no aprobación de los ascensos militares y de policía nacional en desarrollo del artículo 173 numeral 2° de la constitución política y se dictan otras disposiciones Cámara: 336/2013C Senado: 092/2012S	Ley ordinaria	Archivado		2012 - 2013
“Por medio del cual se establecen incentivos a los miembros de las fuerzas militares y de policía en aras de compensar los ingentes esfuerzos que estos realizan en el marco del conflicto armado interno colombiano” Cámara: 211/2014	Ley ordinaria	ARCHIVADO ART. 190 DE LA LEY 5ª DE 1992.	Cámara	2013 - 2014
Por medio del cual se regula el sistema de ascensos dentro de las fuerzas militares para garantizar el mérito a través de criterios de selección objetiva y se dictan otras disposiciones Cámara: 174/2023C	Ley ordinaria	trámite en Comisión	Cámara	Periodo Legislativo 2023 - 2024

Fuente: construcción propia con información Cámara de Representantes (Cámara de Representantes, 2023)

Si bien se han dado trámite a muchas otras iniciativas legislativas, muchos de estas propuestas han estado originadas en el gobierno a través de sus ministros de defensa. La iniciativa Congreso Visible, de la Universidad de los Andes, indica que desde 1998 se han aprobado 58 proyectos de ley propuestos por el gobierno, 36 iniciativas provenientes del legislativo, y tan solo una iniciativa mixta, en materias relacionadas con la seguridad, defensa y fuerza pública. (Congreso Visible, 2023)

La constitución de 1991 también estableció como mecanismo de control político la figura de la moción de censura, para permitir la supervisión de parte del legislativo de las acciones y

desempeños de la rama ejecutiva. Esta aplica sobre los ministros, superintendentes y directores de Departamentos Administrativos, por asuntos propios del desempeño de su cargo o por no atender los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. En el caso del sector defensa se han intentado llevar a cabo controles sobre situaciones que van desde operaciones militares, uso de la fuerza, e interceptaciones ilegales.

TABLA 11 CONTROL POLÍTICO A MINISTROS DE DEFENSA

Ministro	Razón	Resultado
Rafael Pardo-1993	Fuga de Pablo Escobar	No hubo moción por error procedimental
Guillermo González-1997	Presuntos vínculos con el narcotráfico- Justo Pastor Perafán	No hubo moción por faltar requisito de apoyo 10 % de los miembros de la cámara
Jorge Uribe-2005	Incumplimiento a citaciones de control político	No se hizo efectiva por no tener aprobación de mayoría absoluta en cada cámara
Juan Manuel Santos	Interceptaciones telefónicas ilegales a altos funcionarios	No se hizo efectiva por no tener aprobación de mayoría absoluta en cada cámara
Guillermo Botero-2019	Asesinato de Dimar Torres ex firmante acuerdo de paz	Votación en contra de la moción
Guillermo Botero-2019	Bombardeo del Ejército en Guaviare	Renuncia antes del debate
Carlos Holmes Trujillo- 2020	Excesos de la fuerza pública en el control de manifestaciones	Moción negada por el consejo de estado
Diego Molano 2021-mayo	Excesos de la fuerza pública en el control de las manifestaciones	Votación en contra de la moción
Diego Molano 2021-agosto	Excesos de la fuerza pública en el control de las manifestaciones de abril 2021	Votación en contra de la moción
Diego Molano 2022	Operación militar Puerto Leguizamo	

Fuente: construcción propia a partir de (Cortés Zambrano, 2011) (Díaz Gamboa, 2022)

TABLA 12 CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES DE DEFENSA: EVALUANDO EL PROGRESO Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN FASES DEMOCRÁTICAS

Dimensión	Componente	Ninguno	Poco	Moderado	Considerable
Instituciones de Defensa	Ministerio de Defensa	No hay ministerio de defensa, hay ministerios se servicios separados y dirigidos por militares	Ministerio de Defensa, pero presidido por militares; con poderes legales, pero no funcionales, tareas mayormente administrativas. Los militares operan como servicios separados	Ministerio de Defensa liderado por civiles, formulan la política de defensa; se estructuran funcionalmente, pero muchos departamentos aún están liderados por militares, muchos de los cargos los desempeñan militares; los civiles son minoría y estarían pobremente entrenados.	El ministerio de defensa es liderado por civiles, con un amplio número de responsables civiles; se formula toda la política de defensa; estructura funcional, no hay una orientación de rama de servicios; los departamentos están en su mayoría liderados por civiles
	Estado Mayor Conjunto	No existe; las fuerzas militares están orientadas cada uno a su rama de servicios, que se encuentran en un comando o junta militar	Las juntas fueron disueltas, el estado mayor conjunto se crea, con planes, acciones conjuntas, pero ineficientes. El jefe del estado mayor no puede comandar todos los servicios por n o tener el rango superior, el ministerio no ejerce control pleno sobre el Estado mayor	El estado mayor coordina todas las actividades conjuntas, hay un incremento en la eficiencia, el pensar solo en el servicio se debilita; el comandante del Estado mayor tiene igual rango que los jefes de las fuerzas, y el ministerio ejerce control	El Estado mayor coordina los planes y acciones conjuntas; el comandante tiene un rango superior al de los comandantes de fuerza; no hay ya concepto de servicio, y si de acción militar unificada; el ministerio controla al Estado Mayor
	Consejo Nacional de Seguridad y Defensa	Militares dominan, el consejo tiene poder de veto sobre decisiones gubernamentales	El poder del consejo es limitado y desarrolla funciones más de aconsejas, pero los militares son todavía influyentes	El consejo es una unidad asesora del presidente, con presencia civil fortalecida, pero relativamente inactiva, eclipsada por otras agencias	El consejo es asesor, dominado por civiles, se reúne con regularidad y produce reportes, estrategias claves en términos de política y seguridad para el presidente
	Comisión de Defensa del Congreso	No hay comisión, el congreso no tiene función de supervisión en los temas de defensa	Las comisiones están creadas, pero no tienen suficiente poder; por lo que pueden ser ineficientes, se reúnen rara vez, para tratar de temas de rutina, con miembros poco informados, poca participación de civiles, y es difícil lograr la supervisión de los militares y del ejecutivo	Las comisiones son permanentes, con poderes amplios, pero subutilizados. Ocasionalmente tratan temas vitales de la defensa o militares, pero ejercen control limitado de los militares y del ejecutivo; algunos de los miembros están bien informados, y tienen equipos civiles más o menos limitados.	Las comisiones son permanentes, activas, con poderes amplios, para tratar los temas estratégicos de la defensa, la mayoría de los miembros están bien informados y tienen equipos que lo están. Tienen procesos de supervisión de los militares y del ejecutivo

Fuente: (Pion Berlin & Martínez, 2017)

Transición	En consolidación	Consolidado
------------	------------------	-------------

4.2. De los controles: lo institucional, la política y la justicia

Para Bruneau hay tres condiciones fundamentales para poder establecer el control civil y democrático, la primera de ellas es la capacidad institucional para controlar las a las fuerzas militares, supervisar que las direcciones y directrices civiles están siendo seguidas, y la reforma del sistema de educación y profesionalización militar. Estos tres elementos garantizarían la orientación democrática y el respeto por la directriz civil. Pero elementos como la efectividad, los recursos y la capacidad de las fuerzas para cumplir con su misión, son dimensiones que también inciden en la manera de percibir los controles, pero especialmente en el incentivo que tengan los civiles para ampliar y hacer uso de estos controles. (Bruneau T. , 2013)

El control civil definitivamente se trata de poder, pero las instituciones estructuran las relaciones de poder. Lo hacen dirigiendo flujos de influencia, reduciendo puntos de entrada, limitando opciones de veto e imponiendo distancia burocrática entre el ejército y los centros de autoridad política, determinando así quién está dentro o fuera del circuito y quién tiene derecho a sentarse en la mesa de toma de decisiones. Sin embargo, el control no se trata de mantener al ejército a raya y excluido. Ninguna política de defensa que valga la pena podría diseñarse sin la aportación informada de las propias fuerzas armadas. (Pion Berlin & Martínez, 2017, pág. 167)

La existencia de ministerios de defensa de naturaleza civil se plantea como una dimensión intermedia entre las fuerzas militares y la figura presidencial. El ministro, en la mayoría de las ocasiones, es quien representa los intereses del sector en el proceso legislativo y asume la responsabilidad política por la dirección de las acciones militares. Sin embargo, esto no implica que las fuerzas militares limiten toda su actuación a los canales formalmente establecidos. A lo largo de los capítulos anteriores, se ha evidenciado cómo han persistido otros mecanismos para proteger los

intereses institucionales de las fuerzas militares. Han logrado expresar su desacuerdo con decisiones gubernamentales, proponer alternativas y, en particular, buscar reducir el impacto de iniciativas políticas que podrían amenazar sus privilegios.

El concepto de jugadores con veto, que proviene del modelo neoinstitucional europeo, puede tener dificultades para analizar cómo se toman las decisiones en sistemas políticos como el colombiano, donde el poder legislativo no es el centro del juego político, y en donde como tal los partidos políticos son con frecuencia débiles. Mientras que este tipo de actores busca evitar interferencias y obstruyen cualquier reforma y transformación que juzguen perjudicial para su organización, estatus e intereses como un sector privilegiado dentro de la organización. (Goodin, 2000) Muchos actores institucionales y burocracias tienen la capacidad de cambiar o preservar el statu quo. Según Tsebelis, las burocracias interpretan las leyes existentes siguiendo sus intereses "evitando la posibilidad de ser anuladas". (Tsebelis, 2001)

Un 'jugador con veto' es una institución pública que actúa dentro del gobierno con objetivos particulares que no son necesariamente los mismos que persiguen otras instituciones y el poder ejecutivo. Quiere decir que, aunque esta institución no haga parte directamente de los procesos de formulación de leyes y normas, está pendiente de las discusiones buscando proteger sus intereses institucionales. El poder de estas instituciones puede llevar a que los otros actores eviten interferir con sus privilegios, previendo la oposición del actor. Esta situación por ejemplo se evidenció en el manejo de los procesos de paz, que, si bien terminaron con la aplicación del criterio del gobierno de turno, consideraba que el apoyo militar a este tipo de procesos era prioritario, y se buscó negociar o establecer concesiones en otros aspectos de la seguridad y la defensa. En las secciones siguientes plantaremos cuáles han sido los principales cambios en cuanto a lineamientos institucionales, de política y de justicia, sobre las fuerzas militares. Estos cambios han sido derivados del proceso de profundización democrática, ajuste constitucional y posteriormente de los ajustes derivados del

postacuerdo.

En el 2020 la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) convocaron a expertos para entender el tema del control sobre la fuerza pública. Los patrones que fueron identificados como barreras para el ejercicio de los roles de supervisión y control civil fueron: la excesiva capacidad de influencia de los militares (producto de su capacidad de usar la fuerza legítima y las labores de inteligencia); la falta de independencia de las entidades de control, que actúan con cautela frente al poder de desestabilización que tendrían, por lo que se les deja más libertad y apoyo, aun en contra de la independencia de quien los debe controlar; el aumento de la autonomía de la fuerza pública y la percepción de que no se debe interferir con su labor porque dan soluciones efectivas; la falta de controles democráticos debido a la lógica del conflicto armado que ha impedido a los órganos de control ejercer una supervisión efectiva; la desconfianza entre sociedad y fuerza pública, que pasa por la percepción de posibles abusos de poder, pero además el temor de afectar la reputación de la institución; la resistencia a los cuestionamientos, con una cultura del secretismo, en donde la crítica y el control civil son consideradas como una amenaza a la institución. (Razón Pública, 2022) Estos elementos coinciden con la teoría de que los militares son jugadores con poder de veto.

4.3. De lo institucional: Continuidad de la profesionalización militar y las necesidades del conflicto armado

En el estudio de las fuerzas militares colombianas confluyen tres procesos simultáneos. Por un lado, el mayor rol de lo militar en la seguridad interna, el aumento de su importancia para garantizar la estabilidad e integridad del estado. En segundo lugar, la necesidad de modernizar, profesionalizar y fortalecer a las fuerzas militares para poder enfrentar la creciente complejidad de las amenazas a la seguridad y la defensa colombiana. En tercer lugar, en un contexto de

fortalecimiento democrático, con el cambio constitucional de 1991 y con la ola democratizadora latinoamericana que implicaba la reafirmación de los controles civiles sobre las fuerzas militares. En ese sentido, las dos primeras dimensiones harían presuponer la necesidad de conservar prerrogativas y autonomía de los militares; mientras que se hace un esfuerzo institucional por establecer controles políticos.

En el plano institucional militar la Constitución estableció las tareas, misiones y roles que deben asumir. Así mismo estableció que estas son instituciones diferenciadas a otras áreas de la burocracia estatal, por lo que desarrollan un régimen especial de carrera para los miembros de la fuerza pública colombiana que determina sus ascensos, derechos, prestaciones y obligaciones penales y disciplinarias. Como lo indicaría Rivera, a la postre, nada de esto es nuevo y muchas de las características institucionales vienen establecidos con anterioridad a los cambios constitucionales y reflejan el rol que la organización militar como elemento social activo en la historia de Colombia ha tenido en el país. (Rivera Páez, 2019)

Los cambios que se buscarían establecer en cuanto a prerrogativas militares curiosamente fueron acompañados por el incremento del presupuesto militar, las mejoras en las condiciones de paga e incentivos. Es decir, si bien se buscó fortalecer el control civil sobre varias dimensiones del quehacer militar, se les brindó otro tipo de incentivos institucionales, en particular en condiciones de incremento de pie de fuerza, equipamiento e inversiones. Esta característica de la transformación de la interacción civil-militar será analizada en el capítulo siguiente. En ese sentido, el establecimiento o fortalecimiento de controles civiles sobre los militares no se tradujo en un debilitamiento de las fuerzas militares; por el contrario, estas décadas dieron continuidad al proceso de profesionalización y mejoramiento de las fuerzas militares.

Romero advierte una desmilitarización en las prerrogativas militares, producida por los cambios constitucionales, buscando una aproximación más civilista y democrática. (Romero , 2003)

Entre las dimensiones que se ven transformadas de forma sustancial está la relación o impacto de lo militar en la policía nacional y los procesos de promoción y carrera militar y en el sistema judicial. El fortalecimiento de la cooperación internacional, en particular con el creciente involucramiento en la contención de las dinámicas del narcotráfico y los procesos de reestructuración y dinamización militar aumentaron su rol en el sector defensa y en la recepción de recursos externos.

TABLA 13 CAMBIO EN PRERROGATIVAS MILITARES EN COLOMBIA, 1974-2002

Función del Ejército	1974-1981	1982-1990	1991-1997	1998-2002
En coordinación del sector defensa	Alta	Alta	Moderada	Alta-moderada
En el sistema judicial	Alta	Alta-moderada	Moderada	Moderada
En autonomía potencial en disturbios y rebeliones internas	Alta	Alta	Alta-moderada	Alta-moderada
En la institución policial	Alta	Alta	Moderada	Moderada-baja
En los servicios de inteligencia	Alta	Alta	Alta-moderada	Alta-moderada
En criterios para las promociones	Alta	Alta	Alta-moderada	Moderada
En la recepción de ayuda y entrenamiento externo	Moderada	Moderada	Baja	Alta
En control sobre actividad económica	Industria militar ligera, importación y venta nacional de armas y municiones	Industria militar ligera, importación y venta nacional de armas y municiones	Industria militar ligera, servicios de seguridad, importación y venta nacional de armas y municiones	Industria militar ligera, servicios

Fuente Romero, (Romero , 2003, pág. 231)

En cuanto a los procesos de índole institucional se mantienen las restricciones sobre el voto militar y la participación en política, se producen ajustes al proceso de conscripción militar, buscando reforzar su profesionalización y fortalecer el sistema de educación y formación militar. Estas dimensiones estarían ligadas la búsqueda de mejores interacciones civiles militares en el contexto colombiano.

4.3.1. Del voto militar y la no deliberancia: apoliticidad y ciudadanía

Como mencionamos con anterioridad, la constitución de 1991 no representó cambios en la dimensión política referida a los militares. Las preocupaciones para el establecimiento del control civil sobre lo militar aparentemente subyacían más en el quehacer de seguridad interna, que en la capacidad o interés de los militares de participar de los debates políticos. En Colombia tanto policías como militares tienen prohibido ejercer el voto. En la configuración histórica de la fuerza pública se dieron dos procesos paralelos que hicieron que se adoptara esta medida como forma de preservar el sistema político. El voto de los militares se consideraba una peligrosa expresión de deliberación política, un acto temido por el liderazgo civil y prohibido por la Constitución, mientras que el voto de los policías se veía como un indicio de favoritismo y manipulación por parte de los partidos políticos.

Desde la configuración histórica los militares fueron considerado cuerpos esencialmente obedientes, esto se evidencia en las constituciones de las provincias de Nueva Granada por lo que en ningún caso las fuerzas militares tenían el derecho a deliberar, porque siempre tiene que estar sumisa a las órdenes de sus jefes. (Vélez Agudelo, 2018) Como se comentó en el segundo capítulo los militares fueron partícipes y convocados a la selección de los representantes al congreso de Angostura en 1818, para lo cual las divisiones militares se consideraban circunscripciones “se

establecieron las divisiones militares en aquellas provincias ocupadas por el Ejército Libertador, disponiéndose además que la máxima autoridad electoral de cada provincia la ejercería el jefe militar respectivo” (Guía, 2008) Si bien por entonces había un criterio económico habilitante para ejercer el voto, el ser dueños de propiedad, bienes raíces o profesión reconocida; los oficiales, sargentos y cabos, tienen derecho al sufragio aun cuando no cumplan el requisito económicos, aunque se establecían algunas exclusiones que eliminaban la posibilidad de participar de esclavos, o gentes de color.

Sin embargo, con la disolución de la Gran Colombia se dio un movimiento hacia la reafirmación civil, con la subordinación al poder civil y la no deliberancia, esta situación se reafirmó con el artículo 168 de la constitución de 1886, en la cual se reiteraba la no deliberancia, la limitación del derecho de reunión y la limitación de sus peticiones a asuntos netamente institucionales. Sin embargo, el derecho al voto no fue restringido completamente sino hasta el año de 1930 a través de la ley 72. Curiosamente la iniciativa provino de la oficialidad del ejército quienes enviaron una solicitud al ministro de Guerra Agustín Morales Olaya, para restringir el derecho al voto, con el fin de no seguir siendo un instrumento de los partidos políticos en las luchas bipartidistas.

Han sido y son nuestras aspiraciones capitales: 1ª Que el Ejército de Colombia, cuyos cuadros permanentes constituimos, sea considerado como una institución eminentemente nacional, apartada por entero de las luchas de los partidos para que de esta suerte goce de la estimación ciudadana y de prestigio general; 2ª Que sea considerado como la escuela de defensa nacional, a la cual, en obediencia a las leyes, están obligados a concurrir todos los ciudadanos capaces de llevar armas sin distinción de colores políticos; y 3ª Que la carrera militar que hemos abrazado, sea mirada por los poderes públicos como una profesión científica en cuyo desarrollo no deben entrar para nada factores distintos de la capacidad y méritos profesionales. A la realización de estos anhelos, directamente encaminados al bien de la República, se ha venido oponiendo la participación que en cierto modo se concede al Ejército en las luchas electorales. En efecto, es imposible alcanzar para

el Ejército la confianza y aprecio de toda la masa ciudadana, mientras parte de ella lo considere como una fuerza electoral a la que, prevaliéndose del deber de obediencia a que estamos sometidos los militares, emplean los Gobiernos a su acomodo, con mengua y para burla de la voluntad de los pueblos. No es posible, tampoco que el Ejército constituya para la opinión general la escuela de la defensa nacional mientras exista la idea justificada que las armas de que dispone y los ciudadanos que se encuentran bajo banderas están consagrados especialmente al servicio y apoyo de determinado partido político. Finalmente, es imposible hacer de la carrera militar la profesión científica que deseamos en tanto que para su desarrollo (otorgamiento de grados y provisión de empleos) se tome en cuenta la filiación política de los Oficiales, y por ende el grado de confianza que inspiren a los partidos que se encuentren el poder. (Peña Jimenez, 2017)(citando Anales del Senado 20 de noviembre de 1930).

Esta medida restrictiva se planteaba entonces como una alternativa para mantener la disciplina y evitar la penetración de las influencias partidistas dentro de la institución militar. En el marco de la Asamblea Nacional Constituyente se debatió si se debía abrir la posibilidad de que los militares pudieran votar. Frente a esta iniciativa fueron nuevamente representantes de los militares quienes se mostraron contrarios a esta posibilidad. En su columna del diario El Tiempo el general Álvaro Valencia Tovar respondió ante esta propuesta que: “en un país intensamente politizado como el nuestro, levantar la prohibición constitucional de votar mientras se permanezca en filas abriría la compuerta para que la política de partido invadiera los cuarteles.” (Valencia Tóvar, 1990) De ahí que se consideró Inconveniente por la experiencia previa de politización de las fuerzas militares en décadas anteriores, y porque se consideraba que permitir el derecho al voto militar era poner en peligro la unidad institucional. (sesiones ANC) en (Cabarcas Macía, 2011, pág. 55)

En América Latina el voto militar solo está restringido en Colombia, República Dominicana, Guatemala y Honduras. La posición que destaca que la posibilidad de votar politizaría a las fuerzas, indica que la lealtad militar debe estar en el gobierno elegido democráticamente, independiente de

la afinidad o agrado que puedan tener los militares con dicho partido o candidato. De ahí que se considere que el permitir la participación electoral de los militares podría cuestionar la neutralidad de la acción de los militares. (Vélez Agudelo, 2018) En contraste, quienes están de acuerdo con una modificación constitucional indican que Colombia ratificó desde 1969 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se establece la no distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social para el ejercicio de los derechos del pacto; al tiempo que se establece la igualdad de goce de los derechos civiles y políticos a todas las personas.

De ahí que se busque establecer que el ejercicio de la profesión militar o policial no puede ser óbice para la limitación de los derechos civiles y políticos que se tienen como ciudadanos. En dichos argumentos se equipará esta situación a la de otros servidores públicos y trabajadores oficiales, que, aunque tienen distintos roles de responsabilidad dentro de la estructura del Estado, tienen derecho a voto. En ese sentido se propone la regulación para que el permitir actividad política de los funcionarios no vaya a interferir con el proceso democrático. Destacan que por el contrario al permitir el voto a los miembros de la Fuerza Pública se desarrollan perceptos de igualdad y transparencia de la administración. (Cortés Dueñas, 2023)

La ley 734 de 2002 reitera la prohibición para los miembros de la Fuerza Pública de participar en política, estableciendo faltas disciplinarias gravísimas, por participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos, por tomar parte en las controversias políticas. Se reitera también la prohibición de usar el cargo para presionar a terceros, particulares o subalternos en la participación o respaldo a una campaña. Así mismo la Ley 1862 de 2017, refuerza la prohibición de la fuerza pública para intervenir en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas.

En el año 2016 el senador Roy Barreras presentó en el marco de la implementación del Acuerdo Final, una iniciativa de reforma constitucional, para permitir el voto militar. Se basaba en los comparativos internacionales en donde los militares tienen permitida la participación como electores, pero no tienen el derecho a ser elegidos. Esta modificación no prosperó. En el año 2020 se reabre el debate, y curiosamente la Misión de Observación electoral MOE a través de su directora indicó que Colombia no contaba con las condiciones para permitir el voto militar, toda vez que tanto militares como policías son los garantes de las condiciones para las elecciones. “Tener militares, policías, miembros del Ejército, haciendo proselitismo electoral o tomando decisiones a través del voto en territorios, donde además están en armas, puede ser contraproducente para la seguridad de la democracia, que es la que ellos nos brindan” al tiempo que el presidente Iván Duque indicó que la vocación de servicio de las fuerzas militares debe conservar el talante histórico de ser fuerzas apolíticas. (Misión de Observación Electoral, 2020)

En el año 2022 en el senado se presenta un acto legislativo (030 de 2022), con el cual se buscaba permitir el voto a los miembros de la fuerza pública, pero que fue archivado por una diferencia de un voto. En este proceso fue “el ministro de Defensa, Iván Velásquez Gómez, quien sentó la posición del Gobierno Nacional, de no aprobar este proyecto, con el argumento que en este momento no es conveniente, que podría ser contraproducente, y que hay que garantizar la neutralidad de la Fuerza Pública. pero, además, que en las circunstancias actuales del país podría fracturar la unidad de las Fuerzas Militares en el cumplimiento de sus actividades: “Hay varias violencias cruzadas en este país, aún no existe la paz total, y las Fuerzas Militares obedecen jerarquías que imponen obediencia”, agregó Velásquez Gómez. (Saldaña, 2022)

Curiosamente el senador Roy Barreras quien había intentado dar trámite a la misma iniciativa 7 años antes, da voto negativo e indica: “qué bueno que los 50 millones de colombianos

determináramos nuestro futuro, pero la maldición del narcotráfico ha infiltrado la política y no queremos que también infiltre las fuerzas militares si se incluyen en política y no podemos someter a nuestros militares a los grupos ilegales a que los obliguen a votar por quienes ellos determinen” (Saldaña, 2022) Sin duda el tamaño de esta fuerza electoral puede ser de gran interés para ciertos sectores políticos, a lo largo del tiempo los militares en retiro han expresado su afinidad con determinados partidos políticos⁷¹, (Sin embargo el debate sigue abierto, y se presenta un nuevo proyecto de ley para la legislatura 2022-2023, Cámara: 113/2023C para aprobar el voto de los miembros de la fuerza pública y se modificar el inciso 2° del artículo 219 de la constitución política de Colombia.

El carácter no deliberante que se espera de las fuerzas militares implica que se abstenga de opinar, de temáticas diferentes a las de su quehacer profesional. En ese sentido “no puede deliberar, es decir, no le corresponde discutir, controvertir, poner en tela de juicio, ni oponerse a decisiones o políticas gubernamentales o legislativas. Ni tomar partido en asuntos de naturaleza electoral. Ni entrar en debates con dirigentes partidistas, enfrentarse a candidatos, ni entrar en disputas con las organizaciones o partidos políticos.” (Hernandez, 2022)

Sin embargo, en la práctica el quehacer de los militares en el país los lleva a verse involucrados en acciones de diversa índole, como atención humanitaria, acción integral, atención de desastres, manejo de protesta social⁷², mantenimiento de orden público, vigilancia electoral,

⁷¹ Lo que podría explicar el cambio de percepción del senador Barreras, quien al cambiar de partido se habría movido al espectro menos favorable del potencial político de los militares como electores.

⁷² Las Fuerzas militares colombianas están facultadas para intervenir en situaciones de manejo de orden público, con la figura de “asistencia militar”, esta aplica cuando se presentan eventos de grave alteración de la convivencia, riesgos o peligros inminentes para la seguridad; sea está causada por desbordamiento de protesta social, calamidad pública, o desastres naturales. Las normas que desarrollan esta función son ley 1801 de 2016 y el decreto 1511 de 2000. En la ley 1801 de 2016 se establece que “el presidente de la

implementación de medidas de procesos de paz, negociación de desarmes, entre otros aspectos. Así como se mantiene un fuerte interés institucional en los debates acerca de derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional. Hacen que, si bien en la mayoría de las oportunidades el liderazgo civil no considere la opinión de los líderes militares como deliberación, y cuando lo perciben así, apliquen la discrecionalidad para destituirle. Al tiempo que el variado y amplio rol que desempeñan los militares haga difícil invisibilizarlos como actores del sistema político.

4.3.2. Del servicio militar y la conscripción: la profesionalización de las fuerzas militares

La profesionalización de las fuerzas militares pasa por el estructurar un sistema de conscripción y condiciones de carrera que sean atractivas y estables. En la primera dimensión, tanto la constitución de 1886 como la de 1991 incluyen la obligación para los nacionales de unirse a la defensa de la nación. En la constitución de 1886, se indicaba que todos los colombianos tenían el deber de tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan, para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. Con la ley 167 de 1896, se estableció el servicio militar obligatorio; con esto se buscaba terminar las prácticas de reclutamiento forzoso que habían sido

República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de Policía de la jurisdicción” (Ley 1801 de 2016, 2016). Así mismo el decreto 1512 de 2000 Art.79 indica: “Asistencia militar. Es la atención al requerimiento del Gobernador, del alcalde y/o del Comandante de Policía, a la autoridad militar más cercana, cuando la Policía Nacional no esté por sí sola en capacidad de contener grave desorden o enfrentar una catástrofe o calamidad pública.” (Decreto 1512, 2000) Esta figura también se encontraba en el decreto 522 de 1971, art 112 que establecía que cuando la policía no sea suficiente para contener un disturbio grave pueden solicitar asistencia militar.

comunes en el desarrollo de las guerras civiles, y que se mantuvo como práctica hasta el final de la guerra de los mil días.

En 1911 el gobierno de Carlos E. Restrepo mediante el Decreto 1144 de 1911, establece las condiciones para la prestación del servicio militar. En estas normas se establece una salida para aquellos que prefieren evitar la participación en el servicio militar a través de un pago o como se conocía entonces “rescate por dinero”, es decir, se permitía pagar por no cumplir con la obligación. Con el Decreto 1171 de 1914 se deroga la posibilidad de pago, pero se establece un curioso método de reemplazo, mediante el cual “el ciudadano que en lo sucesivo deseara ser eximido de la prestación del servicio militar obligatorio, deberá presentar un reemplazo que reúna las condiciones de edad y aptitud militar exigidas a los conscriptos del contingente llamado al servicio activo, y que no haya sido sorteado ni como principal ni como suplente en los sorteos verificados para la formación de dicho contingente” (Decreto 1171, 1914) En ese sentido, el cumplimiento de un deber constitucional, derivaba de la capacidad económica de los obligados. (López Ramón, 2017)

Este sistema de conscripción varió poco a lo largo de los años. La reforma más importante se dio con la ley 1861 de 2017, en el cual se permitió la incorporación voluntaria de mujeres en el servicio militar obligatorio y se prohibió a la fuerza pública realizar detenciones, operativos sorpresa o redadas, que habían sido mecanismos usuales para identificar y aprehender a los jóvenes que no se hubieran presentado o prestado el servicio militar obligatorio. Así mismo se reestablece la cuota de compensación militar, es decir el inscrito que no ingrese a filas, pero que ha sido clasificado como apto, deberá pagar una contribución ciudadana, especial y pecuniaria al Tesoro Nacional.

En cuanto a las condiciones de carrera militar la constitución establece que las leyes determinarán los regímenes especiales, prestacionales, disciplinarios y el sistema de reemplazos y ascensos. La constitución de 1991 da la potestad al presidente para decidir los ascensos de los miembros de la Fuerzas Militares, en particular de los oficiales de más alto rango, “dada la altísima

confianza que en esos cargos deposita el primer mandatario, y la naturaleza misma de las funciones de comandancia que a ellos corresponde.” (Corte Constitucional, 2001b) Es decir, no basta únicamente con que se cumplan las condiciones de antigüedad, evaluación y formación, para el ascenso a las más altas posiciones, sino que se debe ser seleccionado por el presidente. En el caso de oficiales generales y de insignia esta designación pasa por la aprobación del Senado, con la finalidad de servir como contrapeso a la discrecionalidad presidencial. El Decreto 1790 de 2000 establece con claridad que los ascensos son dispuestos por el Gobierno Nacional cuando se trata de oficiales, o por el Ministerio de Defensa Nacional, o los comandos de las respectivas fuerzas, para el caso de los suboficiales.

La mayoría de los ajustes y desarrollos normativos se daría a partir del gobierno de Pastrana, en el marco del proceso de profesionalización institucional. El gobierno del presidente Pastrana crea la comisión de reforma y modernización de las fuerzas militares, para elaborar los proyectos de ley en el campo de seguridad y defensa. Mediante el Decreto 368 de 1999 se creó una comisión intersectorial que estaría adscrita al ministerio de defensa. En este grupo participarían, el ministro de defensa, el ministro de relaciones exteriores, el ministro de hacienda y crédito público, el fiscal general de la nación, el comandante general de las fuerzas militares, el jefe del Estado Mayor conjunto, los comandantes de las tres fuerzas, el procurador general de la nación, el contralor general de la república, el director del departamento nacional de planeación, el director del programa presidencia para la convivencia y seguridad ciudadana, cinco senadores elegidos por la comisión segunda, y cinco representantes de la comisión segunda.

De esta comisión es relevante la consideración que se tuvo de incorporar también a los organismos que constitucionalmente ejercen control sobre la rama ejecutiva. Así mismo se establecieron unos invitados permanentes, que iban desde el presidente del episcopado

colombiano, dos exministros, oficiales de grado general en retiro de ejército y fuerza área y un almirante en el caso de la armada. El presidente del acuerdo intergremial, la presidente de Central Unitaria de Trabajadores, el director ejecutivo de la asociación colombiana de universidades, ASCUN y el vicepresidente de relaciones externas de la fundación social. Lo que evidenciaba el interés no sólo de responder a una necesidad imperante de fortalecer las capacidades militares, sino a que esos desarrollos tuvieran en cuenta el contexto más general del sistema político, aunque resultaba bastante variopinta, en particular por la composición de estos representantes. Sin embargo, esto puede ser un indicador de las áreas que se perciben involucradas o relacionadas con las discusiones de la seguridad y defensa. Que van desde el rol importante de la iglesia católica en las regiones y discusiones de paz, como la percepción de los gremios y sindicatos sobre el quehacer institucional de las fuerzas militares.

Se esperaba que esta comisión diera los lineamientos para la reestructuración y modernización de las fuerzas, se actualizarán los instrumentos legales del sector, se revisaran los procedimientos disciplinarios y se estudiaran las propuestas del ministerio de defensa en cuanto organización militar. Otro de los elementos o propósitos de esta comisión era la generación de recomendaciones para mejorar las relaciones de las fuerzas militares con la comunidad. El contexto de este proceso de modernización fue determinante, por un lado, se veía como una estrategia necesaria para superar los errores militares de los años anteriores, se permitía capitalizar la creciente cooperación internacional, en particular con los Estados Unidos, y se reforzaba la interacción con los militares en el marco de las negociaciones de paz con las FARC, es decir se mostraba como el interés gubernamental de mejorar las condiciones institucionales, aún en la negociación política.

Producto de este proceso se hicieron modificaciones a las normas de la carrera militar y al estatuto de soldados profesionales. El desmonte del servicio militar obligatorio para cambiarlos por

soldados profesionales fue quizás uno de los elementos más importantes en la búsqueda de mejorar las condiciones y calidades de los soldados. En el 2000 mediante la Ley 578 fueron aprobadas las facultades extraordinarias del presidente para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y la policía nacional. Se estableció el reglamento de Régimen disciplinario, se produjo la modificación de las normas de carrera de oficiales y suboficiales. En el marco de este proceso y de las facultades discrecionales el gobierno retiró a 388 militares de diversos grados (89 oficiales, 299 suboficiales), en el ajuste más importante de las fuerzas militares hasta entonces, por estar relacionados o cuestionados por violaciones a los derechos humanos. (El Tiempo, 2000)

Así mismo mediante la ley 684 de 13 de agosto de 2001 se conforma un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, en éste se establecían los conceptos de planeación, estrategia, teatros de operaciones, así como los principios de colaboración armónica entre las diversas entidades. No obstante, esta norma fue declarada inexecutable mediante sentencia C- 251 de 2002, tras una demanda de constitucionalidad. (Corte Constitucional, 2002)

4.3.3. De la educación militar: elemento de profesionalización y de contacto con lo civil.

La constitución expresamente indica que en cuanto a los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de las fuerzas militares y de policía “se impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos.” Esta disposición se refuerza con la ley general de educación, Ley 115 de 1994, y la Ley 1013 de 2006, que incorporan como esencial la educación para la justicia, la paz, la democracia. De ahí que una de las dimensiones a través de las cuales se pretende ejercer control civil a través de la formación en democracia y derechos humanos es el sistema educativo de las fuerzas militares.

En el año 2007 se inicia un proceso de revisión del sistema educativo de las fuerzas armadas, formulándose un Proyecto Educativo de las Fuerzas Armadas PEFA. En éste se plantean los lineamientos curriculares para los programas académicos impartidos desde el sector defensa, donde se establecen variables como aseguramiento de la calidad, interdisciplinariedad, internacionalización, bilingüismo. En este proyecto las líneas estratégicas de liderazgo y ética, y derechos humanos, DIH y DICA se presentan como garantes de la legitimidad de la institución. (Ministerio de Defensa Nacional, 2008)

El cambio más importante se dio a través del Plan Estratégico Minerva, para el fortalecimiento de la educación y doctrina del Ejército 2015 -2022. En este proceso el ejército lidera la transformación educativa con la formulación de nuevas líneas doctrinales que fortalecieran la formación académica. Se produjeron la Doctrina Damasco, la doctrina Diamante, para la formación académica y de bilingüismo de los líderes del ejército, el plan Derrotero, orientada a la instrucción y entrenamiento, la DaVinci, para fomentar los procesos de innovación y desarrollo tecnológico; el Dinamo, para fortalecer el trabajo de las armas combinadas, el plan Dionisio, para las investigaciones estratégicas en temas socio humanísticos y Dorsal para la educación de alta calidad y la mejora de los procesos académicos. De acuerdo con Trujillo y Valencia este tipo de planes reflejan el rol que buscan asumir los militares, “que va desde lo social, lo económico, lo político y lo ambiental, y ya no se concibe una formación exclusivamente para guerra.” (Trujillo Rodríguez & Valencia Agudelo, 2021)

El comando general de las Fuerzas Militares creó, mediante directriz 082 del 8 de julio de 2013, el Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar -CICMHM con el fin de reconstruir la memoria histórica de hechos de violencia y sus consecuencias. (Guevara Fletcher, Silva Prada, & Villegas Zambra, 2018) En el 2021 se publica la política Educativa de la Fuerza Pública para el escenario 2021-2026, como resultado del trabajo del ministerio de defensa con el departamento

de educación y doctrina conjunta del comando general de las fuerzas militares, las jefatura y la dirección de educación de las fuerzas militares.

El sistema instituciones educativas del sector defensa cuenta con 6 instituciones que tienen la certificación de acreditación de alta calidad, ofertan 170 programas de educación superior registrados por el Ministerio de Educación Nacional, 39 tienen acreditación en alta calidad, y 4500 programas de capacitación. (Ministerio de Defensa Nacional, 2021) Allí se establece como principios de la educación de la fuerza pública la interiorización de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y su aplicación transversal, de ahí que el lineamiento constitucional de incorporar los derechos humanos en la formación militar si se ha implementado y reflejado en las adaptaciones de los programas académicos impartidos por las instituciones educativas del sector defensa⁷³.

⁷³ A manera de anécdota personal en este aspecto, en el año 2003 se les presentó el plan de estudios de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, a quienes serían miembros de su primera promoción. Al ver en el currículo las asignaturas de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, un coronel me refirió, a que llevaban 30 años haciendo la guerra sin eso, que si creía que en un año esta formación les iba a cambiar la forma de hacer las cosas.

TABLA 14 INSTITUCIONES EDUCATIVAS SECTOR DEFENSA

Fuerza	Institución de educación superior
Comando General de las fuerzas	ESDEGUE Escuela Superior de Guerra
Ejército	ESMIC Escuela Militar de Cadetes
	EMSUB Escuela Militar de Suboficiales
	CEMIL Centro de Educación Militar
	ESCOM Escuela de Comunicaciones
	ESICI escuela de Inteligencia y Contrainteligencia
	ESLOG Escuela de Logística
Armada	ENAP Escuela Naval Almirante Padilla
	ENSB Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla
	EFIM Escuela de Formación Infantería de Marina
Fuerza aérea	EMAVI Escuela Militar de Aviación
	ESUFA Escuela de suboficiales fuerza aeroespacial colombiana
	EPFAC Escuela de posgrados fuerza aeroespacial colombiana

Fuente: construcción propia a partir de MDN (Ministerio de Defensa Nacional, 2021)

Continuando con los indicadores de consolidación democrática sobre las fuerzas militares, Pion Berlin y Martínez (2017) establecen que la educación es un aspecto muy relevante para considerar, en tanto que permite el contacto de los militares en formación con otras perspectivas, disciplinas, tipos de formadores, al tiempo que se busca formar a más civiles en el conocimiento de las temáticas de seguridad y defensa. Esta dimensión es presentada como la de generación de conocimiento y busca dar cuenta la forma en que se imparte la educación militar y la posibilidad de abrir estas temáticas y experiencias a los civiles.

En el caso colombiano las escuelas militares se encuentran integradas al sistema nacional de educación, responden a los requisitos de formación establecidos para las Instituciones de Educación Superior, y a la vigilancia e inspección del Ministerio de Educación Nacional. En algunos casos someten los programas académicos e institucionales a los procesos de aseguramiento de calidad, que es un proceso voluntario en el país. El Ministerio de Defensa a través de los documentos descritos genera lineamientos para los currículos estableciendo las prioridades de formación transversal para las distintas fuerzas.

En ese sentido Colombia se ubicaría en la fase moderada, toda vez que la formación dentro

de las escuelas es restringida al personal de cadetes, sin embargo, se propende por titulaciones formales que son homologables a las otras instituciones educativas. A nivel de centros de formación como de nivel superior están abiertos para los civiles, tanto en cursos cortos como en procesos de obtención de títulos de maestría y recientemente doctorados. Hay profesores civiles, involucrados en los diversos niveles de formación, aunque aún hay mayoría de profesores militares. Si bien no es frecuente la exposición de los cadetes a procesos de formación en universidades civiles, a nivel de posgrados los últimos 15 años han evidenciado un mayor interés institucional en enviar a sus oficiales a formar en universidades nacionales e internacionales.

Así mismo, las dinámicas propias del conflicto colombiano han llevado a que en las universidades se oferten variados cursos relativos a los temas de seguridad, defensa y estudios de paz. Esta dinámica se refleja también en un número importante de centros de investigación y de pensamiento que analizan estas temáticas, creando un sector académico importante para la opinión y estudio de estas temáticas. En años recientes y con la finalidad de cumplir con los requerimientos de investigación como instituciones de educación superior los centros de formación militar han establecido grupos de investigación y centros de pensamiento en temáticas como la historia y sociología militar, la memoria histórica, a los cuales se empiezan a vincular civiles de distintas disciplinas. Así mismo se ofrecen cursos de alto nivel para estimular el contacto civil-militar, como el Curso de Información de Defensa Nacional CIDENAL, del que participan civiles de alto nivel, los oficiales del Curso de Altos Estudios Militares CAEM, y los coroneles de la Policía Nacional que se encuentran en ascenso a Brigadier General. También se ofrece a estudiantes de las universidades civiles el Curso de Orientación en Defensa Nacional CODENAL.

La dificultad radica a veces en la transferencia de este capital humano a las labores formales dentro del ministerio, órganos asesores y fuerzas militares, toda vez que no hay una carrera civil

atractiva. Si bien los cargos de carrera civil son de concurso público, abierto y consistente con una selección de méritos, estos procedimientos no necesariamente se traducen en la participación de los más cualificados, o de aquellos civiles especializados en el análisis de la seguridad y la defensa toda vez que la remuneración en otro tipo de organizaciones puede ser más atractiva.

TABLA 15 GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO: EVALUANDO EL PROGRESO Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN FASES DEMOCRÁTICAS

Componente	Ninguno	Poco	Moderado	Considerable
Educación militar	La autonomía en la educación militar es alta; las academias son solo para cadetes y solo profesores militares; no hay currículo expandido, los cadetes no pueden tomar clases en las universidades, no hay supervisión del gobierno, no hay evaluación externa o procesos de acreditación	Tienen autonomía en la educación militar; las academias son solo para cadetes, pero hay algunos profesores civiles, hay un currículo expandido pero mínimo, las cadetes no pueden tomar clases en las universidades, no hay supervisión del gobierno y no hay evaluación externa o acreditación,	La autonomía militar es débil, las academias son solo para cadetes, pero los centros de formación militar de nivel superior están abiertos para los civiles; hay profesores civiles, aunque aún hay mayoría de profesores militares; el currículo expandido, los cadetes pueden tomar cursos en universidades, pero no son incentivados a ello. Hay procesos de evaluación y acreditación externa de forma voluntaria	La autonomía militar en la educación militar es mínima; los ministerios de defensa y educación tienen autoridad sobre los centros y realizan funciones de supervisión; hay profesores civiles y militares; los centros de formación militar de nivel superior están abiertos para los civiles; hay currículo expandido, los cadetes deben tomar cursos en universidades; y los procesos de evaluación y acreditación son obligatorios.
Experiencia de los civiles	Los militares tienen el monopolio de la experiencia en temas de seguridad y la defensa y educación; no hay cursos de defensa en las universidades y no hay carreras para servidores públicos civiles en temas de defensa	Hay algunos cursos de defensa en las universidades civiles, centros de investigación, no hay carreras para servidores públicos civiles en temas de defensa y hay unos pocos civiles reclutados para el ministerio de defensa	Hay un número importante de cursos de defensa en las universidades civiles, y centros de investigación. No hay una carrera civil, pero hay muchos más civiles reclutados informalmente en el ministerio de defensa	Hay un número considerable de cursos en temas de defensa en las universidades civiles, institutos, centros de investigación; hay carrera para funcionarios civiles, y un número considerable de trabajadores civiles en el ministerio de defensa.

Fuente: (Pion Berlin & Martínez, 2017)

Transición	En consolidación	Consolidado
------------	------------------	-------------

4.4. Las políticas de seguridad y defensa: entre la dirección política y la proyección institucional

La formulación de las políticas de seguridad y defensa ha sido un elemento muy importante en la gestión de la interacción civil-militar en el país. Como vimos en el capítulo anterior, el establecimiento de esferas de gestión diferenciadas entre los líderes civiles y los líderes militares llevó a una concepción limitada de lo que debe ser una política pública en seguridad y defensa. Como antecedentes de formulaciones integrales se tiene el plan Lazo, que planteaba la multidimensionalidad que requería la atención del conflicto armado interno. Sin embargo, esta formulación generó suspicacias y desconfianza entre la dirección política, que veía en estos planteamientos un interés militar más allá de los temas propiamente operativos. El sector defensa se organizó por entonces a través del decreto ley 3398 de 1965, o estatuto de defensa nacional. Luego con el estatuto de seguridad, decreto 1923 de 1978. En ambos esquemas se les brindaba una gran autonomía a las fuerzas militares para el manejo del orden público, la organización de civiles en misiones de defensa y evidenciaba un amplio alcance de los roles militares en la sociedad.

De ahí que Francisco Leal considere que, ante la carencia de una política integral de defensa y seguridad y la imposición externa de una estrategia contra las drogas, la reestructuración militar se ha circunscrito a la reorganización del pie de fuerza, la redefinición administrativa y operativa y la revisión de los procedimientos tácticos. Estos elementos han sido importantes y necesarios, pero insuficientes para estabilizar la eficacia de las acciones militares, pues le falta la orientación de una política integral de orden nacional destinada a solucionar la crisis y alcanzar la paz del país. (Leal Buitrago, *La seguridad nacional a la deriva*, 2002, pág. 188) Es decir, la profesionalización y reestructuración de las fuerzas militares se concentraron en procesos de estructura, presupuesto,

pie de fuera, mientras que el diseño de políticas integrales de seguridad habían sido actividades inconclusas.

El gobierno de Gaviria entendiendo este vacío, y en el marco propiciado por la renovación constitucional plantea la creación de la consejería presidencial para la defensa y seguridad, con la idea de articular los temas de seguridad, combinar los criterios civiles, políticos y militares en diálogo para formular una estrategia integral. De allí nace la Estrategia Nacional contra la Violencia, que es considerada como la primera política pública en materia de seguridad. Esta estrategia se fundamentó en tres objetivos: “garantizar que el monopolio del uso de la fuerza esté en manos de las instituciones armadas estatales, según el mandato constitucional; recuperar la capacidad de la Justicia para sancionar el delito y combatir la impunidad y, finalmente, ampliar el cubrimiento institucional del Estado en el territorio nacional.” (Presidencia de la República, 1991) Esta estrategia reiteraría la necesidad de coordinar de manera integral la acción estatal, la necesidad de reducir la inseguridad para dar plenas garantías democráticas, y atender las necesidades de las regiones a través del Plan Nacional de Rehabilitación. Establece la política de sometimiento, se trazan los lineamientos para futuras negociaciones y se establece como prioridad del gobierno la política de protección de los derechos humanos.

No obstante, un proceso recurrente en los análisis de la formulación de las políticas públicas de seguridad y defensa apuntan a un desbalance en la conversación entre los civiles y los militares. Según Leal, la dinámica entre ambos se definía por cierta deferencia de la parte civil hacia los militares, de manera que los civiles intentaban ganarse la confianza de los militares y terminaban por respaldar la perspectiva militar tradicional en la gestión de los problemas de orden público. (Leal Buitrago, *La seguridad nacional a la deriva*, 2002) Con el gobierno de Ernesto Samper se establece el programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, 1995, la que se articulaba

con los temas de fortalecimiento a la justicia y los derechos humanos. Sin embargo, los temas de política en defensa y transformación militar se vieron afectados por los problemas de gobernabilidad y la escasa legitimidad de presidente y ministros frente al sector.

En un contexto más favorable para la transformación del sector y con un fuerte impulso derivado de la implementación del Plan Colombia, el gobierno de Pastrana plantea estrategias para la reestructuración de la defensa nacional, una estrategia de paz, la estrategia antinarcóticos, y una estrategia judicial y de derechos humanos; las cuales fueron establecidas en paralelo con estrategias de desarrollo humano, participación social y desarrollo económico. (Presidencia de la República, 2000) En el programa de gobierno del presidente se estableció la búsqueda de la paz, la reestructuración de la fuerza pública acorde con la dignidad humana, derrotar el crimen y establecer el control del orden público. Desde este gobierno se habla de la formulación de una política de seguridad democrática, la cual fue elaborada por los miembros de la comisión interinstitucional durante el año 1999.

Sin embargo, la ponencia que se presenta al congreso fue elaborada por el senador Vargas Lleras y presentaba una postura considerada más radical y acorde con la posición de los militares. Para Forero el apoyo del presidente y del ministro a este proyecto “fue una concesión otorgada sin mayor reparo, en momentos en los cuales el proceso de paz recibía más críticas que halagos” (Forero Forero, 2002) Esta ley fue considerada inexecutable en su control de constitucionalidad, en dicha versión se establecían importantes competencias para los militares, entre las cuales se encontraba la posibilidad de que las autoridades civiles se subordinaran a las autoridades militares en las zonas de operaciones militares. (Pardo, 2002)

Con el gobierno de Álvaro Uribe se formula la Política de Seguridad Democrática cuyo objetivo era recuperar el control del territorio nacional y restablecer la presencia efectiva del Estado

en la totalidad de los territorios. Tan pronto asume la Presidencia se declara el Estado de Conmoción Interior y se promulga el decreto 2002, con el cual se retoman algunos de los elementos de la Ley de Seguridad Nacional que se había intentado expedir durante Pastrana. A través de este decreto se establecen los lineamientos para el control del orden público, los mecanismos y medidas excepcionales para atender el escenario de inseguridad del país. Con esta norma se brindan atribuciones importantes a las fuerzas militares, en materias como interceptaciones de comunicaciones, aprehensiones preventivas; se establecen las zonas de rehabilitación y consolidación. (Decreto 2002, 2002)

Posteriormente con la expedición de la política de Seguridad Democrática se establece a los grupos insurgentes como la principal amenaza para el interés nacional de Colombia y estableció objetivos para un enfoque integral del gobierno, que permitiera dismantelar grupos armados ilegales. Por un lado, se nutre al sector defensa con nuevos recursos a través del Impuesto de Seguridad Democrática, que, con la tributación de ciudadanos de alto patrimonio neto, que permitieron aumentar casi en un 20 por ciento del presupuesto del sector de seguridad (Flores Macías, 2014). Por otro lado, se establece un componente de Acción Integral, en el cual se les daba la posibilidad a las fuerzas militares y de policía de hacer presencia en actividades de ayuda humanitaria, mejoras de infraestructura y prestación de servicios. Es decir, se estableció una ampliación de los roles de los militares en el desarrollo del país. Al tiempo que se establecen modificaciones para fortalecer el trabajo conjunto de la fuerza pública; en 2003, con la creación Fuerza de Tarea Conjunta Omega, que integraba las tres armas bajo un solo comandante permitió mejoras operacionales importantes.

Con la reelección del presidente Uribe se renovó la política de seguridad democrática, que en la ejecución inicial se había concentrado en los aspectos puramente militares a pesar de un diseño

más comprensivo. Sin embargo, se percibía que en algunos casos la presión militar estaría ya cercana al punto de inflexión (Torrijos, 2007) Por lo que se concibe la "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad", para trabajar de manera paralela la lucha contra narcóticos, desarticular los grupos armados "y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación de la paz; crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana; avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable; contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes; fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional" (Ministerio de Defensa Nacional, 2011) De ahí que se siguió privilegiando una concepción amplia de los roles de las fuerzas militares, quienes coincidieron en el manejo y tipo de empleo de la fuerza que estaba dándoles el gobierno.

No obstante, los balances posteriores de esta implementación tendrían implicaciones muy importantes en el cuestionamiento de las fuerzas militares y su compromiso con los derechos humanos. Esta política tuvo en diseño coincidencias importantes con las aspiraciones institucionales de las fuerzas militares, les significó un crecimiento de pie de fuerza y recursos, que permitió una mayor iniciativa militar. Leal hace una evaluación muy clara de lo que sería esta política:

En conclusión, el resultado positivo más claro de la PSD es que el Estado asumió en forma decidida el problema de la seguridad, que había sido en extremo descuidado por gobiernos anteriores. La responsabilidad de las autoridades civiles en esta materia fue asumida por primera vez en este gobierno de manera sostenida. Pero tal responsabilidad se ha manejado desde la óptica represiva, sobre todo militar. Se ha recurrido a las iniciativas políticas principalmente para buscar dividendos de apoyos en la opinión pública, para defender posturas del Ejecutivo de dudoso contenido ético y para 'criminalizar' a los críticos del gobierno. No hay claridad alguna en el uso de los esenciales recursos políticos del Estado en materias de seguridad, problema que es función estatal primordial y constitucional en la sociedad.

No se observa comprensión oficial de la relación que existe entre la inseguridad y la persistencia de agudos problemas sociales en el país. (Leal Buitrago, 2010)

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se desarrolla un amplio proceso de fortalecimiento de las fuerzas militares. Entre los aspectos que fueron reformados estuvo el proceso doctrinario. El ejército indica que este proceso fue un proceso planeado y autónomo. Quizás esta afirmación hecha en el contexto que las negociaciones de paz en la Habana hacían suponer discusiones sobre ajustes en las fuerzas militares. O quizás porque aún persistían los recelos de carácter institucional y se esperaba que el proceso de modernización fuera liderado desde adentro, y no por imposición o por demandas del liderazgo civil. Este proceso de transformación inicia en el 2011 con los Comités de Revisión Estratégica e Innovación, CRE-I; en el 2016 se crea el Comando de Transformación del Ejército del Futuro (COTEF).

En el plano de estrategia militar, de forma paralela a la transformación se expiden Plan Militar Espada de Honor (2012-2016), que buscaba el mantenimiento de la ofensiva militar y la coordinación en las zonas del país consideradas como priorizadas; el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria (2017-2018), en el cual se desarrollaba la estrategia militar de operaciones conjuntas, en un contexto en el que era necesario pensar en cómo se ocuparían los espacios dejados por el retiro de las FARC y el Plan Estratégico Minerva (2015-2022) para fortalecer la doctrina y la formación académica del ejército, relacionado con propuestas de transformación institucional, la más conocida la doctrina Damasco (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 2017). (Trujillo Rodríguez & Valencia Agudelo, 2021)

Frente a la doctrina Damasco resulta interesante el ver cómo se describe como una estrategia que fue participativa entre civiles y militares, pero que finalmente se plantea como una propuesta de carácter netamente institucional. En ese sentido, se indica que el comando del

Ejército, a través de la Jefatura de Evaluación y doctrina planteó el proyecto Damasco, con una combinación de inspiraciones entre el modelo estadounidense y la asesoría chilena. Este proyecto buscaba organizar la doctrina desde el nivel político o alta estrategia, hasta el nivel técnico básico. En el diseño de este proceso se precisa que habrá participación de militares activos, en retiro y personal civil “con un alto perfil académico y amplios conocimientos militares (estratégicos, tácticos, técnicos, administrativos, jurídicos) para que efectúe una revisión y un diagnóstico profundo y, posteriormente, planifique y culmine la reforma de la doctrina existente.” (Rojas Guevara, 2015)

Al tiempo que se indica que “La doctrina militar del ejército colombiano, denominada Doctrina Damasco tuvo origen en la juiciosa observación de un comandante que tomó como base la doctrina de los Estados Unidos, la puso en discusión, análisis y crítica por el alto mando militar y finalmente, la expuso y la implantó. Es decir, la doctrina militar colombiana nació en el ejército mismo y no en el ministerio de defensa, su director político; no en el Comando general, su director militar.” (Vásquez Hincapié, 2020) En el 2015 se presenta a la opinión pública el Plan Estratégico Militar, PEM 2030, que era un ejercicio de prospectiva de las fuerzas militares, pero en el que participaron Policía Nacional y el Ministerio de Defensa. (Comando General de las Fuerzas Militares, 2015)

En este aspecto se percibe que en materia de políticas de seguridad y defensa las fuerzas militares han tenido también un alto margen de participación. La formulación de este tipo de políticas con una aproximación integral ha oscilado entre iniciativas militares, como el plan lazo, medidas excepcionales como el estatuto de seguridad, y sólo recientemente en los noventa como espacios más amplios de discusión y concertación. No obstante, el liderazgo civil suele articular de forma prioritaria los intereses institucionales de las fuerzas militares. Llegando a coincidencias importantes como las dadas en el marco de la política de seguridad democrática, en la cual se dio una alineación entre los propósitos políticos y los medios militares. Sin embargo, este tipo de

coincidencias puede aumentar la eficiencia del sector, pero crear distorsiones importantes en la implementación, las cuales pueden concretar claras violaciones a los derechos humanos, como en el caso de las ejecuciones extrajudiciales.

4.4.1 De la interacción con la policía: entre la autonomía, la competencia y la complementariedad

La constitución de 1991 precipita importantes cambios para la policía, en contraste con las ligeras transformaciones sobre las fuerzas armadas, con la Policía Nacional se da un proceso de fortalecimiento y de mayor autonomía. Tradicionalmente se había considerado que una de las debilidades de esta institución radicaba en su perfil militar.

Esta ambigüedad entre las nociones de seguridad nacional y seguridad ciudadana difumina el papel original de la policía y la institución tiende a adoptar un perfil militar que aumenta su distanciamiento hacia los ciudadanos socavando los preceptos más elementales de respeto a los derechos civiles durante las operaciones policiales. No es sorprendente que la alteración permanente del orden constitucional haya llevado a que la institución tienda a convertirse en un agente de represión política protegiendo el orden político. (Camacho Guizado, 1993)

De ahí que se intentara a través del consejo Nacional de Policía y seguridad y la ley 62 de 1993 reformar esta institución. La constitución reitera el carácter civil en elementos como que mientras que el ministro de Defensa toma decisiones sobre estos asuntos para el ejército y su comandante en jefe no tiene un papel presupuestario, el director de la Policía colombiana implementa la ley de gastos propuesta por el gobierno y votada por el Congreso. En términos económicos, es el 'ordenador del gasto' o responsable del gasto. Sin embargo, las diferencias en la práctica se difuminan un poco al persistir un área común en la confrontación de las diversas amenazas. Por ejemplo, la lucha antisubversiva era a su vez una tarea de las fuerzas militares, pero a la vez los cuerpos especiales o elites prestaban funciones de contrainsurgencia, convirtiendo a la

fuerza civil en fuerza combatiente. La lucha contra grupos criminales también se convierte en otra área gris de traslape entre las actividades.

El importante rol de la policía en la lucha antinarcóticos durante los ochenta y en particular el rol desarrollado durante el gobierno de Samper, como interlocutores directos con los Estados Unidos, les dio acceso a importantes recursos técnicos, tecnológicos y de entrenamiento, llegando por ejemplo a generar importantes rivalidades en la fuerza pública, cuando con las donaciones estadounidenses la policía contaba con mayor capacidad aérea que la propia fuerza aérea. Esta rivalidad también se expresó en algunos momentos de tensión civil militar. Por ejemplo, cuando se produce la tensión entre el presidente Pastrana ante la renuncia del ministro de defensa Lloreda y la cúpula militar, la policía responde con la organización de un centro de crisis, la custodia especial del presidente y el alistamiento de un plan de evacuación para el presidente en caso de que las tensiones con los militares aumentaran. (Téllez & Sánchez , 2003)

Con el fortalecimiento de la participación de las fuerzas militares en la lucha antinarcóticos y el redimensionamiento de la Inter agencialidad, se empezaron a dar alineaciones para el trabajo conjunto entre policía y militares. Sin embargo, las áreas grises en las responsabilidades de unos y otros siguen siendo un elemento reiterativo en la interacción. Mientras que se discuten posibles propuestas para cambiar de ministerio a la policía Nacional, los mismos liderazgos policiales solicitan mantenerse por razones de conveniencia, organización, direccionamiento, en el Ministerio de Defensa. (Amat, 2022) Mientras que desde la dimensión política aún subsisten debates internos sobre el Ministerio en el cual debería incorporarse. En el actual gobierno Petro se ha debatido la posibilidad de adscribir esta fuerza al Ministerio del Interior, pero también se ha presentado como viabilidad incorporarlo al Ministerio de Justicia. (Fuquén, 2023)

4.4.2. La justicia y el fuero militar

Históricamente la autonomía de los militares en el manejo del orden público, no se limitaba a ser una cuestión meramente de la forma en que abordaban el conflicto y la manera en que establecían las amenazas. Sino que también fue respaldado por normas que les dieron amplias competencias para el manejo de interacciones con la sociedad. El estado de sitio fue muy común en el país entre 1948 y 1990, y permitió que delitos comunes o políticos fueran investigados y juzgados por la justicia militar.

Otros mecanismos legales ampliaron durante décadas el rol de los militares en este campo, en el marco del Estatuto de Seguridad decreto 1923 se penalizaron conductas que afectaban el ejercicio del habeas corpus, se suspendían derechos de reunión, asociación y otros que tenían significado político. Es decir, a través de la justicia penal militar se tenía un mecanismo para juzgar y penalizar conductas de civiles que eran consideradas como que atentaban contra la seguridad interior. Se podía juzgar a personas no militares en consejos verbales de guerra, por ofensas que incluían el intentar seducir a las Fuerzas Armadas para que desertaran, conspiraran y se insubordinaran.

Así mismo, con el Decreto 70 de 1978 se eximia de responsabilidad penal a los miembros de la fuerza pública que, en el marco de operaciones de prevención de extorsión, secuestro, o contención del tráfico y producción cometieran delitos, en la medida en que era legítimo un derecho a la defensa social. Estas competencias judiciales se fueron fortaleciendo entre 1982-1987 frente a delitos causantes de romper el orden público:

En este sentido y considerando que las fuerzas armadas son un actor en el conflicto armado que azota a Colombia, se pone en entredicho la neutralidad de la justicia y se propicia la violación de los Derechos Humanos. Bajo el pretexto de eliminar la impunidad y

fomentar la eficiencia se pone en riesgo la legitimidad misma de la función de administrar justicia. (Palau, 1993)

En 1987 la Corte Suprema de justicia declara que esta práctica era inconstitucional. En parte los hechos de la toma del Palacio de Justicia habían evidenciado la necesidad de ajustar el discurso a uno que brindara más garantías a los ciudadanos. De ahí que se planteara el establecimiento de un control a través del procurador delegado de carácter civil para las fuerzas militares y que se terminara con la competencia militar en materia de juzgamiento de civiles. Esta medida se intenta bloquear, al buscarse mecanismos que impidieran que el Ministerio Público investigara y sancionara en lo administrativo a los militares en servicio activo (Cabarcas Macía, 2011) En los debates constitucionales permanece vigente la prohibición del juzgamiento de los civiles por parte de los militares. Esto después de años de juzgamiento de civiles por parte de militares, con un impacto muy notable en casos de violación a los derechos humanos. (Moreno Torres, 2012)

Mediante Acto Legislativo 02 de 1995 se modificó el artículo 221 de la Constitución, para reforzar la idea de que los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, serían competencia de las Cortes Marciales o tribunales militares, integradas por miembros activos o en retiro, y de conformidad con el Código Penal Militar.

La profundización de los controles y el interés de la constitución de 1991 de presentar más garantías en temas como investigación y derechos humanos fue interpretada por algunos militares como una limitación que afectaba y limitaba la jurisdicción militar, en esa percepción, estos controles les reducía el número o tipo de instrumentos disponibles para el control de las amenazas. Es decir, las amenazas se complejizaban, pero los militares iban a tener mayores límites en la acción. El ministro Luis Fernando Ramírez, presentó propuesta para fortalecer las herramientas jurídicas para actuar ante la creciente violencia “lo que ha ocurrido es todo lo contrario, les quitamos

herramientas, les quitamos facultades, les quitamos autoridad, con lo que llevamos a que los militares se crucen de brazos y entonces surja la violencia privada.” (El Tiempo, 1999)

Otra de las dimensiones de la justicia penal militar es el fuero militar, o la competencia de los tribunales militares para conocer de los delitos cometidos por los militares en servicio activo. Temas como la participación de militares en grupos paramilitares abrieron el debate de competencia en este tema. En el año 2000 hubo un avance sobre el tema cuando se declaró la exequibilidad del artículo 196 del Código Penal Militar, que establecía: “Cuando un miembro de la Fuerza Pública, en servicio activo y en relación con el mismo servicio cometa delito previsto en el Código Penal ordinario o leyes complementarias, será investigado y juzgado de conformidad con las disposiciones del Código Penal Militar” (Cabarcas Macía, 2011)

En ese sentido la corte constitucional ha sido muy importante en materia de aclarar y definir los escenarios de competencia de la justicia militar, restringiendo a través de su jurisprudencia el alcance de su aplicación. En sentencia de 1997 indica que: “La relación con el servicio debe surgir claramente de las pruebas que obran dentro del proceso. Puesto que la justicia penal militar constituye la excepción a la norma ordinaria, ella será competente solamente en los casos en los que aparezca nítidamente que la excepción al principio del juez natural general debe aplicarse. Ello significa que en las situaciones en las que exista duda acerca de cuál es la jurisdicción competente para conocer sobre un proceso determinado, la decisión deberá recaer en favor de la jurisdicción ordinaria, debido a que no se pudo demostrar plenamente que se configuraba la excepción. (Corte Constitucional, 1997)

Así mismo uno de los elementos de trato diferenciado en la justicia de los militares radicaba en el concepto de la obediencia debida. Frente a lo cual la misma corte ha indicado que en materia de protección de los derechos de las personas no se “guardan ninguna conexidad con la función constitucional de la Fuerza Pública, hasta el punto de que una orden de cometer un hecho de esa

naturaleza no merece ninguna obediencia. Un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria” excepción. (Corte Constitucional, 1997)

La Ley 522 de 1999, Código Penal Militar, refleja los avances de la jurisprudencia, y presenta una importante limitación en cuanto a los actos que escapan de la jurisdicción militar: “en ningún caso podrán considerarse como relacionados con el servicio los delitos de tortura, el genocidio y la desaparición forzada, entendidos en los términos definidos en convenios y tratados internacionales ratificados por Colombia”. Un poco antes, en 1995, Colombia se había acogido al Protocolo II de Ginebra sobre la protección a los no combatientes. (Esquivel , 2001) Así mismo la corte continúa reiterando los alcances en cuanto a las ordenes legítima y a la necesidad de considerar que la pertenencia a la institución por sí misma no determina el carácter de delito ordinario o militar.(Corte Constitucional C-878, 2000)

Estas limitaciones a la acción militar se reflejaron en la ley 589 de 2000, que incluía los temas de desaparición forzada, genocidio y se modificaba explícitamente el código penal, para no poder reconocer la obediencia debida en estos casos, así como se aumentaba la pena por conductas de favorecimiento a estos delitos. Se establece también una comisión de búsqueda de personas desaparecidas, integrada por el fiscal, el procurador, el defensor del pueblo, un delegado de la oficina de derechos humanos del ministerio, el consejero presidencial para derechos humanos, el director del programa presidencial para la defensa de la libertad, el director del instituto de medicina legal, representante de las organizaciones no gubernamentales y un representante de la asociación de familiares de detenidos y desaparecidos.

Esta temática había sido objetada por Gaviria (proyecto de ley 152 de 92), Pastrana también objetó el proyecto de ley, de desaparición aduciendo inconveniencia: “el 30 de diciembre de 2000 el Presidente de la República objetó el proyecto por inconveniencia solicitando, entre otras cosas, la eliminación de las expresiones “particular” y “perteneciendo a un grupo armado al margen de la Ley”, argumentando que el tipo penal como estaba establecido sólo tenía como sujeto activo al particular que pertenezca a un grupo armado al margen de la ley, excluyendo a otros posibles infractores de la norma penal, lo que consideraba inconveniente teniendo en cuenta el compromiso de este Gobierno en la defensa de los derechos humanos” (Corte Constitucional, 2002)

Mientras que la Corte limitaba, el ejecutivo ha buscado dar trámite a proyectos de ley que ampliaban el alcance del fuero militar. Por ejemplo, en 2012 el presidente Santos radicó un proyecto de ley en el que buscaba ampliar el fuero penal militar justificado en brindar garantías a los militares en desarrollo de operaciones en contra de la insurgencia. Es decir que toda acción donde se involucre el DIH debe ser conocida e investigada por la justicia penal militar y no por la justicia ordinaria. Esta situación, por ejemplo, tendría un impacto en el juzgamiento de casos como las ejecuciones extrajudiciales. (Moreno Torres, 2012)

Así mismo la Corte Constitucional determinó que “la Procuraduría General de la Nación tiene facultades disciplinarias sobre los militares como sobre cualquier funcionario público”; que suscitó el malestar militar, que reiteraba las ideas de persecución por parte de este organismo de control, en particular movilizándolo que no se asemeja el rol desempeñado por los militares a aquellas actividades normales de los funcionarios públicos, toda vez que en el caso de los militares hay una exposición de la integridad y vida de quien está ejecutando la actividad.

Esta situación no deja de ser una excepcionalidad, pues en las democracias se parte del supuesto de una clara división de las ramas del poder y del

establecimiento de una burocracia especializada, profesional y, hasta cierto punto, independiente. Luego, tener una administración de justicia por fuera de la rama judicial no dice mucho respecto de la división de los poderes y menos de la independencia de las instituciones. (Echeverry Enciso & Pardo Cuevas, 2019)

Así mismo, mediante Ley 1698 de 2013, y bajo iniciativa del gobierno Santos, se crea y organiza el sistema de defensa técnica y especializada de los miembros de la Fuerza Pública. Con el fin de brindar herramientas para el derecho a la defensa y a la adecuada representación de los militares en instancia disciplinaria, penal ordinario y penal especial. Tanto en el contexto nacional, internacional y de terceros estados. Este sistema se integra como unidad de gestión del Ministerio de Defensa Nacional. Es decir, desde el mismo ejecutivo se busca mostrar apoyo a las fuerzas militares con un tema que resultaba de gran inquietud institucional y era su defensa jurídica ante las transformaciones previstas en la búsqueda de una salida negociada al conflicto armado con las FARC.⁷⁴

La organización de oficiales en retiro, ACORE, expresó públicamente su malestar con la definición de justicia transicional que se planteaba por el gobierno Santos. Si bien en las fases iniciales de negociación habían indicado el acuerdo con la Justicia Especial para la Paz, la postura

⁷⁴ Para Torres Velasco, este tema es esencial en la interacción civil militar: “La paz es un desafío para los militares Porque ellos creen por una parte que se quedan sin trabajo, sin sueldo, sin prebendas. Porque desde el punto de vista sociológico lo que buscan es cuidar su empleo, desde el punto de vista político yo creo que ellos están de acuerdo con el proceso, sí hay opositores, pero más por el resultado de la operación que por el proceso mismo, y el proceso es el proceso de Justicia, ese es el nudo. Pero como lo dice la guerrilla, fueron unos colaboradores activos en la movilización, fueron unos oficiales muy interesantes a acompañar estos ejercicios, lo hicieron con gallardía, lo hicieron con completo convencimiento y los comandantes también lo hicieron y ahí está el problema el problema en el acuerdo del tema de Justicia.” (Torres Velasco, 2023)

tras el plebiscito fue cambiando.⁷⁵ Consideraban que el acuerdo dejaba abierta la puerta para que los militares fueran juzgados en cortes internacionales, mientras que buscaban ser juzgados por la legislación interna. Esta situación refería a la incorporación del artículo 28 del Estatuto de Roma, que busca establecer la responsabilidad del comandante en las acciones de sus subordinados. (Moreno, 2021) Para el general retirado Jaime Ruiz la justicia transicional se negoció de forma irregular:

En la renegociación de los acuerdos, tras la victoria del no en el plebiscito, esto se pactó irregularmente. Si hubieran estado los generales Mora y Naranjo se habrían opuesto tajantemente. Este tema rompió una línea roja en las negociaciones, que decía que el tema militar no se iba a hablar en esa mesa. (Zamudio Palma, 2017)

La Sala de Reconocimiento, Verdad y Responsabilidad de la JEP abrió el Caso 003, denominado “Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”. Ante la JEP se han acogido 3582 integrantes de la Fuerza Pública, en su mayoría miembros del Ejército, gran parte de estos vinculados en dicho caso, y se han acreditado 2428 víctimas de este caso de unas 6402 víctimas reportadas. En agosto de 2023 se imputó al general (r) Mario Montoya

⁷⁵ Gonzalo Sánchez, director del centro de Memoria histórica desde el 2011 apunta a que el tema de memoria se ha convertido en un elemento esencial en la discusión o interlocución con los militares: “: El tema de la memoria se volvió un tema central para ellos, porque se volvió un tema múltiple y yo creo que legítimamente un tema de reconstitución de las afectaciones a ellos en gran parte como víctimas, y nosotros lo hicimos con ellos con víctimas de minas antipersonas, entonces hay un reclamo legítimo hay de ser víctima, hay otra pretensión de ellos de legitimar políticas construyendo una memoria heroica histórica y nunca cometimos ninguna atrocidad y luego se aprovecha el contexto para reconstruir otra historia defensiva de alguna manera como la comisión de la verdad, de informes que han deformado las fuerzas armadas de atrocidades que no cometieron, atenuaron la responsabilidad de las FARC, etc., entonces vi ese rol de la memoria, quién hizo que y quien hizo más de esto y de aquello, entonces entran definitivamente a ser partícipes activos del tema de la memoria. Y no dejar que la memoria se convierta en un espacio de legitimización de las violaciones de los derechos humanos que obviamente están documentadas”. (Sánchez Gómez, 2023)

Uribe, excomandante del Ejército Nacional a título de autor de crímenes de guerra y de lesa humanidad, por 130 asesinatos y desapariciones forzadas cometidos cuando se desempeñaba como comandante de la IV Brigada, con sede en Medellín, entre el 2002 y el 2003. En total van 62 militares imputados en el caso 003. (Justicia Especial para la Paz, 2023)

TABLA 16 DE LA JUSTICIA ESPECIAL PARA LA PAZ Y SU APLICACIÓN PARA LOS MILITARES

<p>Acto legislativo 01-2017 disposiciones transitorias de la constitución</p> <p>Capítulo VII- normas aplicables a los miembros de la fuerza pública para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera</p>	<p>Artículo transitorio 21. Tratamiento diferenciado para miembros de la fuerza pública. JEP el tratamiento será simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo.</p> <p>Artículo transitorio 22. calificación jurídica de la conducta en la Jurisdicción Especial para la Paz. Se tendrá en cuenta Constitución política, código penal colombiano, normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, DIDH, Derecho Internacional Humanitario DIJ, y reglas operaciones vigentes.</p> <p>Artículo transitorio 23. Competencia de la Jurisdicción Especial para la paz, competencia sobre los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado y sin ánimo de obtener enriquecimiento personal ilícito, o en caso de que existiera, sin ser este la causa determinante de la conducta delictiva. Criterios: capacidad para cometerla, su decisión para cometerla, la manera en que fue cometida, la selección del objetivo.</p> <p>Artículo 24. Responsabilidad de Mando. La determinación de la responsabilidad del mando no podrá fundarse exclusivamente en el rango, la jerarquía o el ámbito de jurisdicción. La responsabilidad de los miembros de la Fuerza Pública por los actos de sus subordinados deberá fundarse en el control efectivo de la respectiva conducta, el conocimiento, medios prevención, y promover investigaciones procedentes.</p> <p>Se entenderá que existe mando y control. Cuando: conductas hayan sido cometidas dentro del área de responsabilidad; que el superior tenga la capacidad leal y material de emitir órdenes y de modificarlas o de hacerlas cumplir; que el superior tenga la capacidad efectiva de desarrollar y ejecutar operaciones; que el superior tenga la capacidad material y directa para tomar medidas para evitar o reprimir la conducta.</p> <p>Artículo transitorio 25. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz. En el caso de los miembros de la fuerza pública. Las sanciones tendrán un contenido reparador, así como de restricción de libertades y derechos. Principio de tratamiento diferenciado para régimen penitenciario y carcelario.</p> <p>Artículo transitorio 26. Exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía para miembros de la fuerza pública. No procede la acción del artículo 90 de la constitución política, pero deberán contribuir a esclarecimiento de la verdad, a la reparación no monetaria de las víctimas y garantizar la no repetición</p>
--	---

Fuente: (Congreso de la República de Colombia, 2017)

Retomando el ejercicio de categorización propuesto por Pion Berlín y Martínez con respecto al marco legal y el progreso y las relaciones cívico-militares en fases democráticas, se puede

presentar que en el caso colombiano la constitución de 1991 presenta una evolución considerable y consolidada, toda vez que tiene la determinación y caracterización de las fuerzas armadas, las define como no deliberativas, no políticas, y se establece con claridad la misión de defender la independencia nacional y la integridad territorial. Así mismo en la norma constitucional se define el comando supremo de los civiles sobre los militares. Con respecto a las leyes de seguridad y defensa, el proceso colombiano se encuentra en la categoría de progreso moderado y poco al mismo tiempo de acuerdo con las variables. Moderado toda vez que las normas establecen la estructura de comando, con un rol central del ministerio de defensa y un comando general priorizado. Sin embargo, por el tipo de amenazas y de actividades que desarrollan los militares hay un traslape entre actividades de defensa y de seguridad, con un importante rol de los militares en esta última. El aspecto sobre leyes Militares organizacionales tiene también un avance moderado. Las nuevas leyes regulan aspectos como el retiro, la promoción, el entrenamiento, logística, doctrina, reglas de conducta, administración; pero en estos lineamientos los militares tienen funciones y actividades relacionadas con la seguridad interna y desarrollo.

Si bien la dimensión normativa de más difícil transformación, la justicia militar, tiene unos avances importantes tras la constitución de 1991, fue el proceso de paz y las disposiciones transitorias para aplicar las normas transicionales a los militares las que permiten considerar que hay un proceso consolidado y considerable de incorporación democrática. Hay principio de unidad jurisdiccional. La justicia militar solo juzga crímenes cometidos por soldados; las tropas que cometen crímenes comunes son juzgados en corte ordinaria, los casos de derechos humanos pueden ser llevados en la justicia ordinaria en contra de los soldados, y la jurisdicción militar eliminada.

Así mismo, una de las intencionalidades más importantes de la constitución fue la regulación de los estados de excepción legal. En esta dimensión Colombia presentaría un desempeño que se

ubica entre considerable y moderado. Por un lado, es considerable pues la ley constitucional establece estados de excepción, autorizados por el ejecutivo con la aprobación del Congreso; la ley de estados de excepción define todas las circunstancias requeridas para su invocación y quién los hará cumplir; el gobierno carece de poder discrecional. Pero los militares cuentan con atribuciones directas para ser empleadas durante estos estados de excepción, de ahí que en esa dimensión el progreso sea considerado moderado.

El control civil sobre los militares se ha aplicado entonces de manera no uniforme. Con avances en estructuras y normativas, pero también con la posibilidad de circunvalar y evadir los controles de alguna forma.⁷⁶ En ocasiones el ejercicio del control civil se percibe como un intento por dañar o por entorpecer la labor de las fuerzas militares. En la investigación doctoral de Samuel Rivera (2019) se hace una encuesta de percepción entre una muestra de militares para comprender los niveles de confianza que tienen sobre instituciones públicas y privadas. De ahí se evidencia una alta desconfianza sobre los actores que serían los

⁷⁶ Para Gonzalo Sánchez, las fuerzas militares han logrado mantener espacios reservados en su interacción con los liderazgos civiles, explica que: “Lo que ha pasado aquí siempre, aquí lo que nos caracteriza siempre es las soluciones medias o los fracasos a medias, porque no hay líneas marcadas claramente de definiciones políticas, entonces sí, el establecimiento puede decir sí, nosotros queremos ponerles límites a los militares pero ojo para poder ponerle límite a los militares les damos más poder para que estén tranquilos, entonces, es una bola de nieve; no se les confronta realmente asignándoles la posición subordinada que deben tener sino que siempre están ahí como los cortesanos de la democracia finalmente ellos son los que deciden si esto marcha o esto no marcha, son los que mantienen finalmente por debajo de la mesa los vetos, entonces los vetos no se ven pero uno sabe para la gente que está manejando la política que las decisiones políticas están llenas de vetos como nos los pueden poner hoy los grandes conglomerados económicos, pero los militares también todo el tiempo están poniendo vetos, pusieron vetos hasta el último momento en el Colón para la firma de los acuerdos, tienen una capacidad enorme aunque, aparentemente sean una fuerza subordinada del estado, y obedeciendo ese principio del teatro patria, de Lleras Camargo, digamos que en el discurso, sí, somos de principios, pero en la práctica nada de eso se aplica, digamos en la práctica las tensiones y las contradicciones de la sociedad no se asumen para resolverse, sino que se la deja, digamos, coexistir perversamente.” (Sánchez Gómez, 2023)

principales puntos de control civil sobre la institución militar. El 59,85% de los encuestados afirmó no sentir nada de confianza en los líderes políticos, lo que sumado a la categoría de no mucha confianza indica que el 92,65% de los militares no confía en quienes serían los líderes civiles. A lo que se le suma la percepción también negativa sobre el Congreso, con un 52% en nada de confianza y 32.80% en poca confianza, para un total de 84,8% de percepción negativa sobre el legislativo. Cifra similar se da con el sistema judicial con un 83,81% de percepciones de desconfianza.

TABLA 17 NIVELES DE CONFIANZA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Confianza en instituciones, entidades o instancias de poder	Mucha confianza	Algo de confianza	No mucha confianza	Nada de confianza
Las instituciones religiosas	19,29%	48,91%	23,20%	8,6%
La Policía Nacional	13,53%	50,60%	28%	7,88%
Los líderes empresariales	7,62%	53,68%	28,57%	10,13%
Los bancos	5,39%	42,96%	34,35%	17,30%
Las organizaciones de la sociedad civil	2,2%	42,56%	45,27%	10,96%
El sistema judicial	1,81%	14,38%	37,90%	45,91%
La administración pública	1,14%	15,11%	44,98%	38,78%
Los medios de comunicación	1,05%	15,42%	47,47%	36,06%
El congreso	0,79%	12,15%	35,05%	52,01%
Los líderes políticos	0,71%	6,63%	32,80%	59,85%

(Rivera Páez, 2019, pág. 216)

Conclusiones

En el presente capítulo se quiso conocer sobre el impacto de cambios institucionales, como la reforma constitucional de 1991 sobre las Fuerzas Militares colombianas. Frente a lo cual se indicó que la constitución no varía significativamente las especificaciones acerca del comportamiento esperado de las fuerzas militares en materia política. Se mantiene la idea de no deliberancia, de no

participación y de ejercicio ciudadano restringido sin la posibilidad de participar como elector o como candidato. No obstante, los cambios de mayor impacto estaban relacionados con los derechos humanos, la aplicación del derecho internacional humanitario y con la reducción de las áreas de influencia de los militares, con la eliminación del estado de sitio y la eliminación del juzgamiento de civiles por parte de la justicia penal militar. Es decir, lo que podría haber sido uno de los debates persistentes en la interacción civil-militar en el país, la posible visibilidad política de los militares no fue una preocupación que fuera expresada por la Constitución. Por el contrario, temas relacionados con la profundización democrática, la vigilancia y la protección de los derechos humanos fueron el centro de estas reformas.

Se pretendió conocer acerca de los controles y restricciones establecidos para las fuerzas militares, y se evidenció que se ha dado un proceso que aparentemente ha reducido las prerrogativas militares, no obstante, y como se detallará en el capítulo siguiente, en paralelo se ha presentado un fortalecimiento del gasto, pie de fuerza y roles desempeñados por los militares. Es decir, si bien desde la concepción de las instituciones de defensa y seguridad se buscó establecer mecanismos de control civil y político de lo militar, se han encontrado en la práctica mecanismos para evadir o mitigar la aplicación de estos controles. El aumento del control civil haría evidente una disminución de las prerrogativas militares, tras la constitución del 91 y los procesos de ajustes políticos y normativos que le siguieron. Sin embargo, en la práctica la situación tuvo una importante modificación a través del aumento importante del gasto militar y del pie de fuerza como consecuencia del agravamiento del orden público.

Las fuerzas militares se adaptaron a las reformas institucionales propuestas por la constitución, la evolución del conflicto y los acuerdos derivados de las negociaciones de paz, manteniendo, sin embargo, niveles significativos de autonomía. Esta autonomía se afina en su

diseño institucional y rol de empleo, pero también en la forma en que interactúan con otras instituciones del Estado, evidenciando un rol importante en el sistema político, que hace que el mismo ejecutivo busque preservar sus intereses institucionales a cambio de su respaldo y estabilidad. Es decir, se buscaron mecanismos para ejercer control civil sobre los militares, pero en paralelo se les dieron herramientas presupuestales, administrativas y normativas para fortalecerse y profesionalizarse, en el marco de un escenario de seguridad que va ampliando los roles de los militares y permitiendo nuevos espacios de influencia:

En la actualidad cobran mucha fuerza conceptos como la «multidimensionalidad de las amenazas», o el de «seguridad humana» que se han hecho muy populares, y han recibido apoyos expresos de muchos países, con la idea de que apoyan la democratización del sector. Sin embargo, presentan riesgos de volver a militarizar las agendas de seguridad de muchos países. Estos «nuevos conceptos» tratan de responder a lo que califican como «nuevas amenazas» de seguridad y defensa. En el fondo, lo que hacen es señalar que algunas de las debilidades de los Estados, como históricamente se hizo, se deben integrar en la agenda de la seguridad. (Barrachina & Rial, 2006, pág. 154)

De acuerdo con Pion Berlín y Martínez se requiere un proceso de convergencia entre las relaciones civiles-militares, éstas no solo pasan por romper las barreras que separan la esfera de lo civil de lo militar. Sino que también se requiere que se entiendan los roles en un contexto democrático, de ahí que los “civiles puedan adoptar visiones de los militares que sean compatibles con una democracia en maduración. Mientras que las fuerzas armadas tienen que ser desengañados de la noción de que de alguna manera son superiores a los políticos y civiles por igual. Este es una creencia peligrosa que puede llevar a las fuerzas armadas por la pendiente resbaladiza de suponer que saben lo que es mejor para la democracia, su interés nacional y los medios para defenderlos. Por lo tanto, la convergencia también significa hacer que los militares se vean menos como una

entidad de élite y corporativa separada del estado y la sociedad democrática y más como una parte integral de ella.” (Pion Berlin & Martínez, 2017, pág. 32)

Una de las dimensiones más importantes para la consolidación democrática en temas de relaciones civiles militares es el ir debilitando la autonomía militar, al tiempo que se busca incrementar la capacidad de los civiles en esta temática. Durante el periodo analizado se ve un avance importante en la participación de civiles en los temas de seguridad y defensa, buscando de alguna manera superar la división artificial de las esferas de influencia diferenciadas entre militares y políticos. Para ello, se requiere el evitar que los militares entren al terreno de la formulación de las políticas, el rediseño de nueva legislación en temáticas de defensa, el fortalecimiento de las cadenas de mando civiles en particular el ministerio de defensa, y disminuyendo la jurisdicción de las cortes militares. (Serra, 2010)

En ese sentido la constitución de 1991 y el proceso político que atravesó el país en ese entonces delineó las bases para el fortalecimiento democrático, no sólo en una mayor apertura partidista, procesos de descentralización, mecanismos de participación y de protección de derechos, sino que también presento avances para la limitación de las figuras del estado de sitio, la justicia penal militar, estableció mecanismos formales de discusión civil como el consejo de seguridad nacional, y de manera no explícita estableció la dirección de los ministerios de defensa de carácter civil.

TABLA 18 MARCO LEGAL : EVALUANDO EL PROGRESO Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN FASES DEMOCRÁTICAS

		Fases de la evolución			
Dimensión	Componente	Ninguno	Poco	Moderado	Considerable
Marco Legal	Norma constitucional	Los militares son definidos como los defensores de la integridad territorial, guardianes de la nación, de la constitución, del orden interno. El rol de los militares en los estados de sitio, roles en materia de desarrollo, y la supremacía civil no está definida	Aclara quienes son las fuerzas armadas, las define como no deliberativas, no políticas, les da la misión de defender la independencia nacional, la integridad territorial, hay un rol de los militares en la seguridad interna y el desarrollo y la supremacía civil no está definida	Aclara quienes son las fuerzas armadas, las define como no deliberativas, no políticas, les da la misión de defender la independencia nacional, la integridad territorial; los militares puede que aún tengan un rol en la seguridad interna, pero no tienen rol en actividades de desarrollo. Hay una definición de la supremacía civil y comando sobre los militares	Aclara quienes son las fuerzas armadas, las define como no deliberativas, no políticas, les da la misión de defender la independencia nacional, la integridad territorial, define el comando supremo de los civiles sobre los militares
	Leyes de seguridad y Defensa	Las leyes de defensa pueden no existir, y las normas de seguridad están dominadas por el pensamiento militar NSD	Las normas establecen la estructura de comando, pero no hay un rol central para el ministerio de defensa. Se establece la definición de la defensa externa de forma diferenciada a la seguridad interna, con un rol militar en esta. Hay un comando conjunto, pero no está priorizado	Las normas establecen la estructura de comando, con un rol central del ministerio de defensa; la defensa externa es distinguible de la seguridad interna y los militares no hacen parte de esta, o se involucran en muy rara ocasión. Hay un comando general y esta priorizado	La ley determina la estructura de comando, el ministerio de defensa tiene un rol central, hay una distinción entre defensa y seguridad interna, los militares no hacen parte de esta o se involucran raramente. Se crea y prioriza el comando conjunto, se crean los controles parlamentarios a la defensa, se regula la participación militar en operaciones internacionales
	Leyes Militares organizacionales	Las leyes militares orgánicas aprobadas por el régimen militar especifican roles amplios de los militares en la seguridad y en el desarrollo, los militares son claves para la obtención de los objetivos nacionales, la estabilidad del gobierno, defienden la constitución y el orden interno	La constitución deroga parte de las leyes organizacionales, hay nuevas aprobaciones de leyes, sin embargo, hay poca certeza legal	Las nuevas leyes regulan aspectos como el retiro, la promoción, el entrenamiento, logística, doctrina, reglas de conducta, administración; se permite la intervención militar en seguridad interna y desarrollo	Las leyes regulan Las nuevas leyes regulan aspectos como el retiro, la promoción, el entrenamiento, logística, doctrina, reglas de conducta, administración. Pero no se mencionan roles de desarrollo o de seguridad.
	Justicia Militar	La justicia Militar es amplia, aplica a civiles por crímenes relacionados con la seguridad; cubre a los soldados acusados de crímenes; no se transfieren los casos de derechos humanos a cortes civiles	La justicia militar juzga crímenes militares; los civiles acusados de crímenes militares son juzgados por la justicia ordinaria, los militares que comente crímenes comunes son juzgados en la corte militar. No hay juzgamiento de militares por violaciones de derechos humanos en cortes civiles	Hay principio de unidad jurisdiccional. La justicia militar solo juzga crímenes militares solo perpetrados por soldados; los soldados que cometan crímenes comunes son juzgados en la justicia ordinaria No hay juzgamiento de militares por violaciones de derechos humanos en cortes civiles	Hay principio de unidad jurisdiccional. La justicia militar solo juzga crímenes cometidos por soldados; las tropas que cometen crímenes comunes son juzgados en corte ordinaria, los casos de derechos humanos pueden ser llevadas en la justicia ordinaria en contra de los soldaos, y la jurisdicción militar eliminada.
	Estados de excepción legal	promulgado de manera ad hoc por el ejército sin formalidades legales	La ley constitucional establece estados de excepción, autorizados por el ejecutivo con la aprobación del Congreso. El ejército como principal ejecutor de los estados de excepción.	La ley constitucional establece estados de excepción, autorizados por el ejecutivo con la aprobación del Congreso; permite el uso militar en estados de excepción sin asignar un rol específico; el gobierno decide empleo	La ley constitucional establece estados de excepción, autorizados por el ejecutivo con la aprobación del Congreso; la ley de estados de excepción define todas las circunstancias requeridas para su invocación y quién los hará cumplir; el gobierno carece de poder discrecional.

Fuente: (Pion Berlin & Martínez, 2017)

Transición	En consolidación	Consolidado
------------	------------------	-------------

Sin embargo, se presenta como una constante de la interacción ministro-fuerzas militares, unas relaciones de cercanía y de representación de intereses, más que una relación fundamentada en el control político de las fuerzas. Es decir, el ministro termina siendo una figura para agregar los intereses institucionales en el debate político, incluso si esto conlleva a mostrar su distancia con las directrices y determinaciones presidenciales. Así mismo, los presidentes han privilegiado la selección de ministros con un importante peso o político o gremial, pero rara vez perfiles técnicos o conocedores de las temáticas de seguridad y defensa. Si bien se ha avanzado en el involucramiento y espacios de educación para civiles en materia de seguridad y defensa, todavía queda mucho por recorrer, en particular con la articulación de estos profesionales en niveles de toma de decisiones.

Serra (2010) plantea que hay otros elementos que deben transformarse en el marco de las relaciones civiles-militares: la mentalidad profesional que implica ajustes en la misión, la educación militar; y en la regulación de las tensiones o conflictos civiles militares, que implicarían transformaciones y reformas secuenciales y por fases. Este proceso tendría un catalizador en los procesos de paz y en la dinámica del conflicto armado a finales de la década de los noventa, lo que ha permitido realizar actualizaciones incrementales en doctrina, funcionamiento, y operación. Esta situación se ha presentado con particular dinamismo desde 2011, aunque se esperaría que estas transformaciones fueran inducidas por el liderazgo civil, es reiterativo dentro de las fuerzas militares el determinar que las propuestas de cambios y ajustes institucionales son producto de actividades de autorreflexión y ejercicios de autonomía militar.

Así mismo, la constitución de 1991 le dio mayor autonomía a la policía nacional, con quien se dan dinámicas de traslapes de funciones, competencia de recursos y más recientemente relaciones de cooperación, Inter agencialidad y trabajo conjunto. Prueba de ello es que en los procesos de revisión doctrinaria y educativa se da espacio para la articulación con las fuerzas

militares. Si bien hoy día persiste el debate de si debe estar adscrita al ministerio de defensa, o si debe trasladarse a otro ministerio con el fin de “desmilitarizarla”.

Capítulo 5

Gasto militar en Colombia: protagonismo y redimensionamiento de las fuerzas militares

En el pasado uno de los elementos que se asociaba al perfil excepcional de las fuerzas militares colombianas y su escasa intervención militar era el tamaño relativamente pequeño de las fuerzas militares, las características de su organización y equipamiento que reducían desde la estructura la posibilidad de que se diera una intervención efectiva. Sin embargo, estas fuerzas fueron profesionalizándose en particular en la década de los noventa, resultando en la configuración de una institución mejor preparada, grande y mejor equipada; sin embargo, esto parece no haber afectado a la idea de subordinación militar a lo civil. No obstante, y como se abordó en el capítulo previo, la no intervención no quiere decir que las fuerzas militares sean actores de menor calado en la vida diaria de los colombianos.

De ahí que, si bien la transición que supone la formulación de la constitución de 1991 significó la búsqueda de un mayor control civil sobre los militares, sobre la dirección de la política de defensa, la reducción del alcance de la justicia militar, entre otros aspectos. Se contrasta con un rol preminente y gran figuración de los militares, no solo en el mantenimiento de la seguridad del país, el desarrollo de amplias funciones, sino también en la forma en que se busca su apoyo en el mantenimiento de las instituciones y estabilidad del sistema político.

Así mismo, los intentos de establecer mayores controles civiles sobre la institución estuvieron acompañados de un esfuerzo gubernamental, institucional e internacional, por brindar más y mejores recursos para las fuerzas militares. En ese sentido, una dimensión adicional importante en el estudio de las interacciones civiles militares en el país es el entender cuál ha sido la evolución

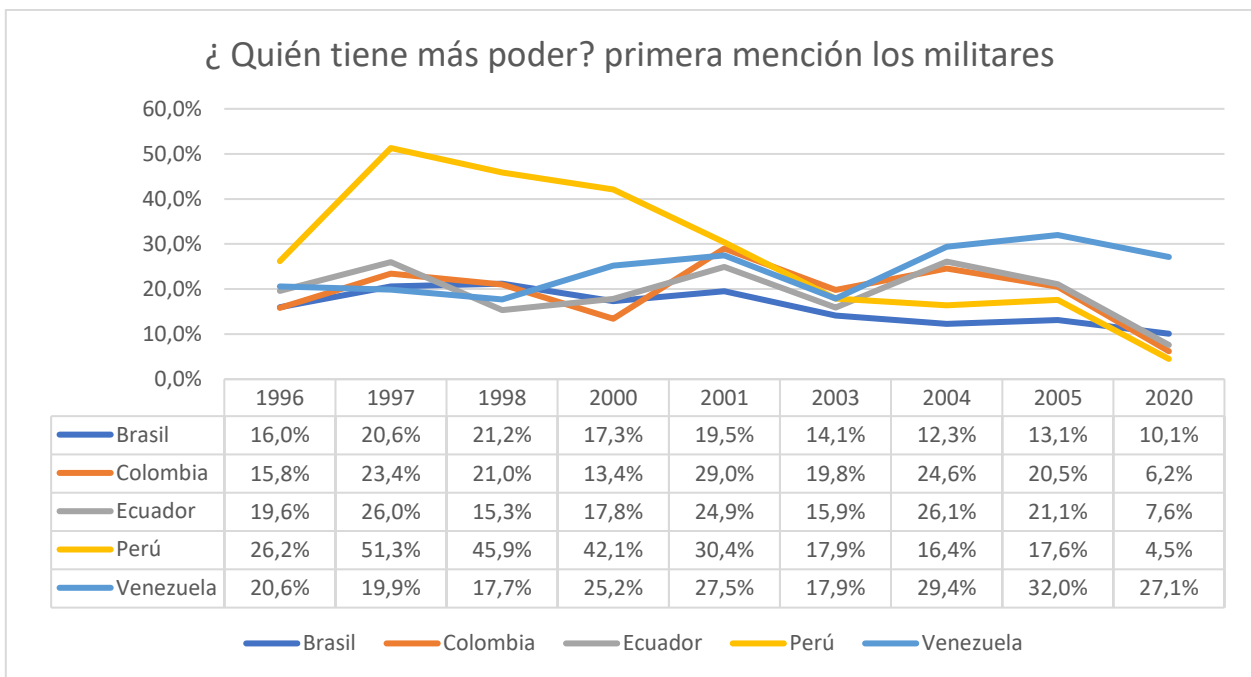
histórica del gasto militar en Colombia. Por lo cual el presente capítulo inicia caracterizando la percepción que se tiene de las fuerzas militares y su influencia en el país, a través del insumo de los históricos de la encuesta latinobarómetro; para en un segundo momento contrastar esta influencia con los temas del gasto militar, delineando sus principales variaciones según su peso en la economía y el presupuesto del gobierno colombiano, y señala el cambio definitivo en los patrones del gasto militar después de la promulgación de la Constitución de 1991. La distribución detallada del gasto que se presentará en este capítulo evidencia el proceso de aumento en gastos de personal y una disminución en inversiones. Los datos que aquí se presentan permitirán mostrar cómo a lo largo de siete décadas, los cambios en el gasto militar reflejan eventos clave como la estrategia contrainsurgente, mientras la colaboración internacional, principalmente de EE. UU., no ha reducido la dependencia sobre el fisco colombiano.

Esto nos permitirá dimensionar a las fuerzas militares también desde su peso en la estructura estatal colombiana, y el contexto regional, para plantear que, en el caso colombiano, el control civil no se planteó como debilitamiento de las fuerzas armadas, sino que propició por el contrario su crecimiento y fortalecimiento. La evolución del gasto militar en Colombia, desde la promulgación de la constitución de 1991 hasta 2022, revela un crecimiento sostenido, especialmente atribuible al aumento significativo del pie de fuerza militar. Aunque se firmó un acuerdo de paz en 2016, las fuerzas militares no redujeron su tamaño, manteniendo a Colombia con una de las fuerzas armadas más grandes en la región. Esto puede originarse en las necesidades propias de ajustar las capacidades a los escenarios de inseguridad, pero también al mantenimiento de las condiciones institucionales para las fuerzas militares

5.1. Las fuerzas militares: percepción de influencia

El estudio de opinión pública Latinobarómetro ha logrado convertirse en un excelente insumo para conocer la percepción de los ciudadanos sobre diversos temas referidos a la democracia y sociedad de sus países. A través de la base de datos de sus resultados del periodo 1996 a 2020, se pueden extrapolar algunas conclusiones que sirven para contextualizar esta sección. Una de las preguntas que se les hace a los ciudadanos es responder a la pregunta ¿Quién tiene más poder? O ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en (país)? Nombre hasta tres actores. En el caso de quienes respondieron como primera mención los militares, se da el siguiente comportamiento comparativo regional. (ver gráfico 2)

GRÁFICO 2 ¿QUIÉN TIENE MÁS PODER? -RESPUESTA LOS MILITARES



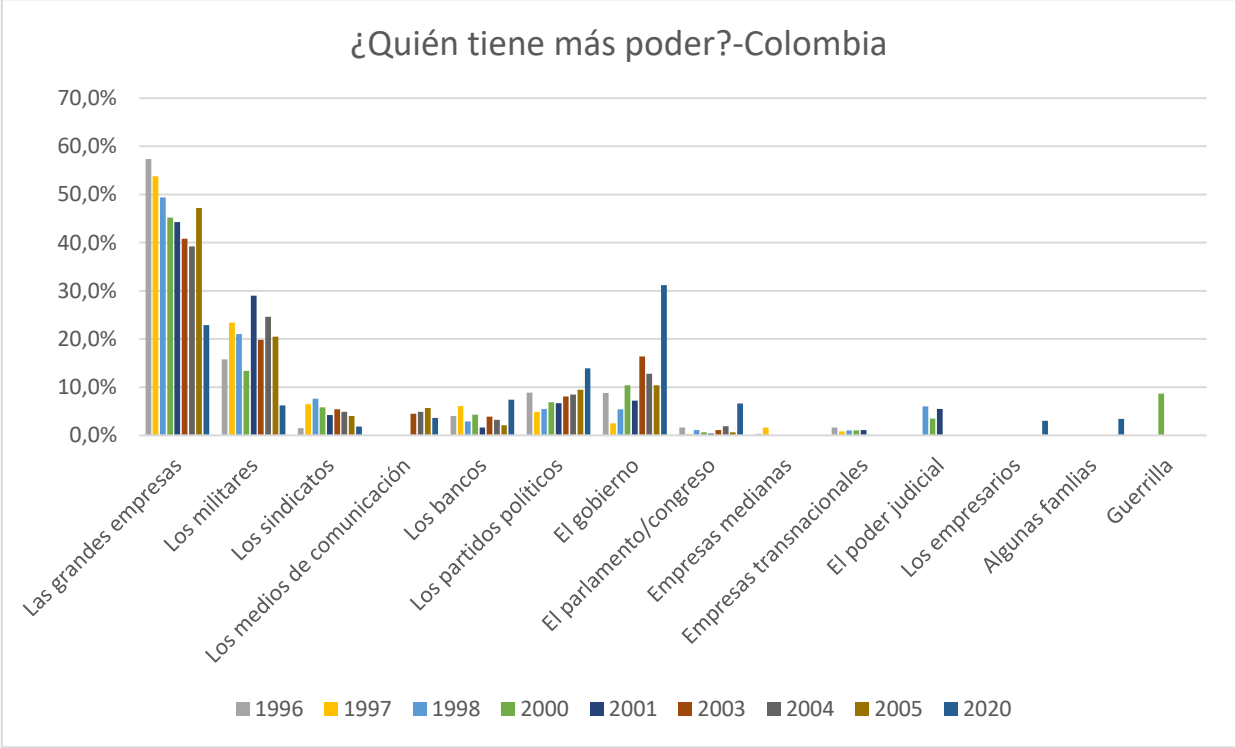
Fuente: Construido a partir de Latinobarómetro bases de datos análisis online. (Latinobarómetro: opinión pública Latinoamericana, 1996,1997,1998,2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2020)

En Colombia la percepción de que los militares son quienes tienen más poder obtiene una media de 19,3% entre los 9 años analizados en la encuesta. El momento más alto de percepción de

que los militares eran los actores más poderosos se da en el 2001, con un 29%, justo en el marco del proceso de paz con las FARC en el Caguán, y un momento de crecimiento y expansión de capacidades a través del Plan Colombia. Para el año 2020 esta percepción decae al histórico más bajo, con el 6%. No obstante, esta percepción de aparente pérdida de influencia de los militares también es evidente en Ecuador y Perú, siendo este último el país en donde la variación ha sido la más alta entre los cinco países comparados, pasando de un pico máximo superior al 51% en el año 1997 al punto más bajo para los países comparados de 4,5% en el 2020. Venezuela es el país de la muestra en la que la influencia de los militares se mantiene más o menos estable y en un rango superior al 25%. En el caso colombiano, a la pregunta quien tiene más poder en el país, considerando únicamente el primer actor mencionado por los encuestados se tiene el siguiente comportamiento.

(Gráfico 3)

GRÁFICO 3 ¿QUIÉN TIENE MÁS PODER EN COLOMBIA? PRIMERA MENCIÓN



Fuente: Construido a partir de Latinobarómetro bases de datos análisis online. (Latinobarómetro: opinión pública Latinoamericana, 1996,1997,1998,2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2020)

Las grandes empresas aparecen en los años referidos con una media de 44,5% de las respuestas, siendo el primer grupo de poder, seguido por los militares con un promedio de 19,3%. En tercer lugar, el gobierno fue la respuesta del 11,6% de los encuestados, los partidos políticos con un promedio de 8,1%, los sindicatos con el 4,7%, los bancos con el 4%, los medios de comunicación, con 2,1%, mientras que el poder judicial y el poder legislativo tuvieron un promedio de 1.7% y 1,6% respectivamente. La guerrilla aparece con una media de 1% de las respuestas. Curiosamente la percepción del gobierno mejora durante el tiempo de las encuestas, el punto más bajo de percepción es el año 1997 con un 2.5%, se incrementa a 16.4% en 2003 y llega a su punto máximo en el 2020 con 31,2%, lo que coincide con el punto más bajo de percepción de los militares como el actor con más poder en el país. Así como el año en que las grandes empresas muestran también su menor promedio de respuesta.

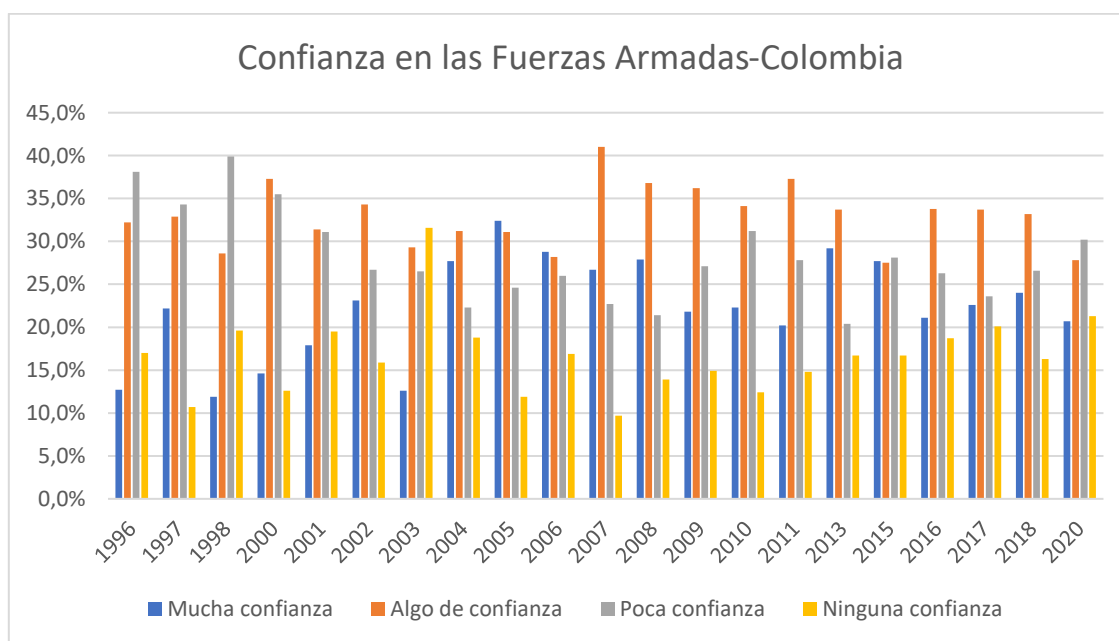
De estas variaciones de percepciones se podría colegir, que los indicadores más bajos del gobierno están asociados a los momentos de incertidumbre política y fallas en la gestión de la seguridad, mientras que los militares mantienen el segundo puesto en la identificación de poder dentro del sistema político, exceptuando el año de inicio de la pandemia, momento en el cual la gestión del gobierno parece haber sido más notoria.

La encuesta también indaga por el nivel de confianza tienen los ciudadanos sobre diversas instituciones. La pregunta que presenta Latinobárometro es “Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en.?. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en.?. “En el caso de la consulta por las Fuerzas Armadas la percepción más baja se da en el 1998 con 59,5% de los encuestados que consideraban tener poca o ninguna confianza en las fuerzas, lo que es congruente con los descalabros operacionales y la fuerte iniciativa guerrillera de los años precedentes. Para el

2001 el 50,6% de la población encuestada desconfía de las fuerzas militares, lo que se relaciona con el fracaso del proceso de paz de Pastrana. Sin embargo, una cifra superior se presenta para el año 2003 con 58% de percepciones negativas y estas respuestas se dan por el contrario en un contexto de fortalecimiento militar y formulación de la política de seguridad democrática.

Los mejores años en percepción serían el 2007 y el 2013, en los cuales la percepción negativa bajó al 32,4% y al 37,1%. Mientras que en el año 2005 se presenta una imagen favorable importante. Para el año 2020 se presenta un incremento significativo de la desconfianza sobre las fuerzas armadas que supera nuevamente más de la mitad de los encuestados con un 51,5%. (gráfica 3)

GRÁFICO 4 CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS- COLOMBIA



Fuente: Construido a partir de Latinobarómetro bases de datos análisis online (**Latinobarómetro: opinión pública latinoamericana, 1996,1997,1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020**)

Es decir, las fuerzas militares son percibidas como actores poderosos, con influencia en el sistema político, no obstante, esto no se traduce en una percepción positiva generalizada. Por el contrario, esta imagen institucional puede estar afectada por la percepción de los resultados operacionales en el manejo de la seguridad y la defensa, así como en la percepción de los escándalos

o hechos cuestionables como el proceso de esclarecimiento y justicia de las desapariciones y homicidios en persona protegida, o falsos positivos.

Si se busca contrastar estos resultados con la variable de apoyo a la democracia, Colombia presenta una media de 57,5% de las personas que responden que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. No obstante, este apoyo ha disminuido de forma importante en los últimos años, pasando de un 63,1% del 2017 al 49,5% de los encuestados. Esta variación se explicaría por el crecimiento de la respuesta “A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático” que pasa de un 18.2% en 1996 a un 30.2% para el 2020. La respuesta “En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible tiene una media de 14,3%, con el punto más alto en el año 2000 con un 25,2% y el más bajo en 2016 con un 9,1%.

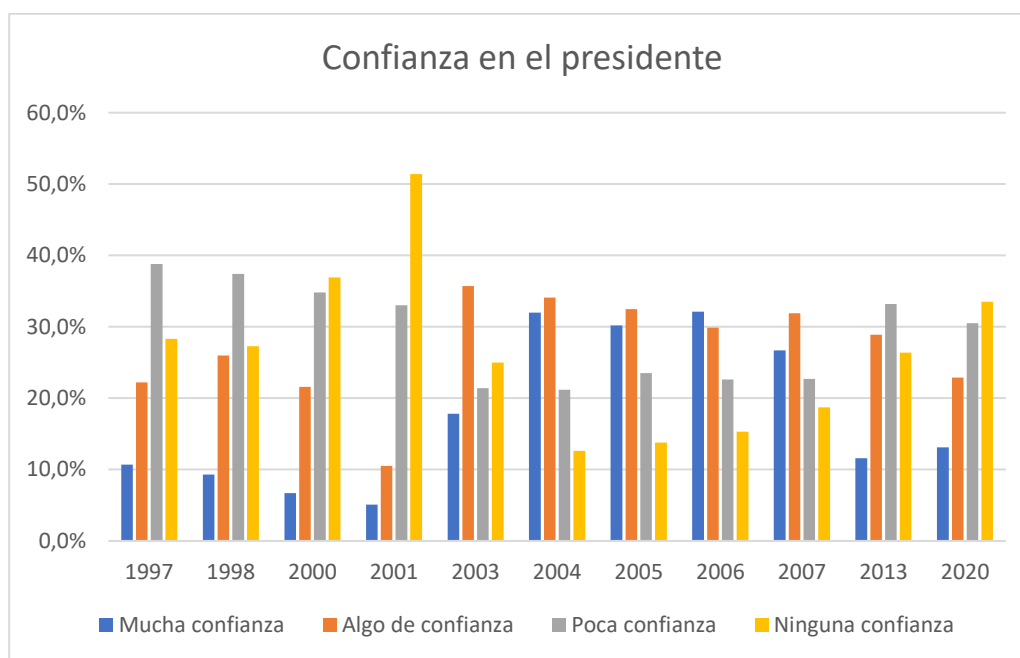
Es decir, la opción autoritaria como tal no ha sido una tendencia, pero preocupa el crecimiento de indiferencia sobre el tipo de gobierno. Estos datos tienen un comportamiento general en casi todos los países de la muestra de la encuesta, lo que genera preocupación por el deterioro de la percepción general de la democracia en la región. Esta tendencia también se evidencia en la poca confianza que perciben los ciudadanos encuestados sobre los partidos políticos, el congreso, el poder judicial y el poder ejecutivo.

En el caso colombiano, la confianza en la figura del presidente, que para efectos de esta investigación representaría el liderazgo civil, muestra una media de percepción negativa de poca o ninguna confianza en los reportes de los años referidos en la gráfica 4, de 55,3%. El año de mayor desconfianza fue el 2001, con un 84,4% de los encuestados que manifestaron tener poca o ninguna confianza en la figura presidencial. Esta tendencia se revierte de forma estable en el periodo siguiente y tiene su mejor resultado en el año 2004, año en el cual coincide la percepción positiva de las fuerzas militares con la percepción favorable para la figura del presidente, es decir, ese año

en el marco de la seguridad democrática ambos sectores tienen favorabilidad, no siendo entonces una relación inversamente proporcional entre estos datos.

Esto se podría también evidenciar en el año 1998 en donde la percepción negativa para los dos actores es amplia. De ahí que se pueda pensar en una relación directa sobre la percepción de conflicto y escenario de seguridad, y percepción positiva o negativa tanto de presidente como de fuerzas militares. La desconfianza crece nuevamente en el reporte de 2013 en el marco del proceso de paz y en el 2020 presenta un comportamiento similar al de 1998 con un 64% de los encuestados manifestando poca confianza en el presidente.

GRÁFICO 5 CONFIANZA EN EL PRESIDENTE



Fuente: Construido a partir de Latinobarómetro bases de datos análisis online. (Latinobarómetro: Opinión pública latinoamericana, 1997, 1998, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2013, 2020)

Curiosamente parece haber un aislamiento del efecto de confianza de los partidos frente al presidente pues el momento de mayor percepción de desconfianza sobre los partidos políticos fue el 2003, con 91,2% de los encuestados tenían poca o ninguna confianza en los partidos políticos, mejor momento 2007 con 77%.

5.2 Fuerzas militares: protagonistas en el presupuesto nacional

En el país existe un creciente interés para el análisis del gasto en defensa, en parte por la dimensión que ha tenido su aumento desde la década de los noventa. Una de las grandes limitaciones para hacer este tipo de estudios es que en el país el gasto de policía y fuerzas militares muchas veces se presenta bajo un mismo rubro de Gasto en Defensa y Seguridad (GDS), o incluso ambos roles aparecen en un acápite general de Gasto en Defensa. Esto hace difícil poder tener datos desagregados para los diferentes años y dar cuenta de los pesos particulares de cada una de estas instituciones, si bien ambas hacen parte del Ministerio de Defensa y desde allí se organiza y coordina la asignación y presupuestación. (DNP, 2009) (Urrutia Irriarte, 2004) (Tami Lopez & Nariño Segura, 2017)

A lo que se le suma no solo ya la conjunción o traslapo de funciones y actividades entre la seguridad y la defensa, sino también a la dificultad de poder medir el peso específico de cada fuerzas militares y policía.(Ruiz-Vásquez, 2015). La ONU, el Banco Mundial, y tanques de pensamiento como el SIPRI también suelen presentar un dato combinado de gasto en defensa, mezclando los dos sectores en un único rubro. (Banco Mundial, 2023) Hay pocos estudios anteriores que hayan intentado dimensionar de forma separada los gastos, para identificar y analizar a profundidad y por separado el gasto en seguridad ciudadana y policía (Ruiz-Vásquez, 2009).

Este traslapo de presupuestos entre las fuerzas militares y policía también parece haberse producido por la superposición de funciones de lucha antinarcóticos, lucha contra insurgente y los recursos provenientes de la ayuda estadounidense. Coincide la década de los noventa con el condicionamiento de usar los recursos de Estados Unidos en la implementación de la estrategia antinarcóticos exclusivamente, lo que limitaba la posibilidad de contar con presupuesto para el combate a la guerrilla. Por lo cual el agrupar el presupuesto en un rubro general y amplio, daba

posibilidad de emplear recursos antinarcóticos, como los helicópteros artillados Blackhawks, que pertenecían a la policía para adelantar actividades de control de narcóticos, en actividades conexas como la contrainsurgencia, asumiendo el involucramiento creciente de la guerrilla en el cultivo de coca y tráfico de cocaína (Guáqueta, 2002).

La única definición de gasto en defensa ideada por el gobierno colombiano ha planteado muchos problemas, como la distorsión que provocan las inversiones relacionadas con compras militares sobre el resultado financiero final, dado el gran impacto que tienen este tipo de acciones dentro del presupuesto. Aunque los gastos de la policía han tenido proporcionalmente una característica incremental similar a los gastos militares, siguen pautas particulares que merecen un análisis específico (Giha, Riveros, & Soto, 1999). De ahí que se pueda a veces llegar a evaluar o considerar que el país tiene un aparato de defensa sobredimensionado, aunque esta idea no este sustentada sino en términos gruesos del presupuesto.

Hay una dificultad en tener información precisa para construir las bases de datos para analizar los comportamientos históricos del gasto en defensa. Dentro del mismo estado colombiano las metodologías han variado año a año por lo que la información de las diversas fuentes puede ser inconsistente. (Vargas Pulido & Godoy Estrella, 2003) (DNP, 2021) Así mismo, el análisis del gasto relacionado al sector militar ha estado limitado también por la reserva que muchas veces se establece sobre esta información, la dificultad para entrar en detalles; lo que puede estar asociado a los niveles de secrecía y de sensibilidad de la información, pero también asociado al escaso nivel de discusión técnica y tecnocrática de estas temáticas. (Urrutia Irriarte, 2004). Para Grautoff y Chavarro el análisis del gasto militar desde una óptica de defensa muestra la enorme dificultad de este sector en alinear este presupuesto con una estrategia o política estatal, por lo que, en el periodo analizado por ellos, 1950 a 2006, las fluctuaciones presupuestales se presentan como

generadas por temas coyunturales, no por el diseño de un presupuesto juicioso y articulado por parte del Estado. (Grautoff & Chavarro , 2009)

Antes de 1990 Colombia podía presentar niveles de gasto militar similares, e incluso inferiores a los de sus contrapartes regionales. No obstante, desde el año 1991 presenta un crecimiento importante. No obstante, para algunos analistas del gasto en seguridad y defensa, no necesariamente hay una relación entre el incremento de los recursos económicos asignados y una mejora sustancial en su capacidad para proporcionar seguridad (Giha, Riveros, & Soto, 1999). Los estudios existentes del gasto en defensa han buscado esencialmente medir su impacto efectivo sobre el crecimiento económico y su efectividad y eficiencia para controlar los actores violentos (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2009). Se ha comparado el gasto de defensa de Colombia desde 1964 con el Plan Marshall para la reconstrucción de una Europa devastada que se extendió por cuatro años con una cifra equivalente a 42,000 millones de dólares a precios constantes de 2014 lo que representa alrededor del 30% del gasto asociado al conflicto interno en Colombia (Otero Praca, 2016).

De manera diferente, algunos autores sostienen que, a partir del 2000, el aumento del gasto en defensa en Colombia produjo una mejora importante de los indicadores del conflicto aportando mayor seguridad lo que a su vez permitió una mayor productividad económica para lo cual se debe asegurar su continuidad y financiamiento en el largo plazo (Cardenas, Cadena, & Caballero, 2005). Los estudios existentes abren nuevas vetas de investigación que hasta el momento no han sido suficientemente exploradas. Por ejemplo, poco se conoce sobre la optimización y productividad del gasto militar que posibiliten una evaluación precisa de los procesos administrativos, abarcando la asignación, distribución interna y ejecución de recursos. Tampoco se conoce la sostenibilidad a medio y largo plazo del gasto militar para que tenga un impacto en el tiempo, garantizando así una

inversión que contribuya al bienestar y la seguridad respetando la regla fiscal y las capacidades macroeconómicas. Igualmente, La transparencia en el gasto militar emerge como una prioridad de estudio, buscando una gestión clara y comprensible de los recursos destinados al sector (Urrutia Irriarte, 2004) (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2009).

El análisis de los gastos está contenido en los datos recopilados por diversos organismos gubernamentales que pueden tener problemas de coherencia y fiabilidad. Los índices macroeconómicos utilizados en todo el mundo para proporcionar relaciones comparativas en temas de defensa como el Producto interno bruto (PIB) y la población sufren en Colombia de inconsistencias como consecuencia de cambios constantes en la metodología utilizada para calcularlos. Para el PIB existen al menos cuatro estimaciones diferentes elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el DANE, el Banco de la República y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Adicionalmente, estos cálculos del PIB han sido establecidos según cuatro años base diferentes 1975, 1994, 2000 y 2005 lo que dificulta la continuidad en construir series históricas.

También los datos demográficos esenciales para obtener tasas del tamaño del pie de fuerza pueden contener inconsistencias importantes dado que los censos en Colombia no han tenido una regularidad en su ejecución y las proyecciones intercensales han fallado en sus predicciones estadísticas. Los últimos 5 censos se llevaron a cabo en 1973, 1985, 1993, 2005 y 2018. Para poder hacer previsiones entre censo y censo, el DANE establece proyecciones de los cambios demográficos según tendencias de natalidad, mortalidad y migración que divide en periodos intercensales lo que no está lejos de producir distorsiones por la falta de precisión de estos cálculos como lo evidenció el censo de 2005 cuando se registró que Colombia tenía una población de alrededor de 42 millones cuando las proyecciones basadas en el censo precedente de 1993 habían previsto un número mayor de colombianos de 46 millones para ese 2005. Colombia resultó teniendo 4 millones de habitantes

menos de lo que los demógrafos habían previsto. Como la planeación pública requiere de estimaciones sobre el crecimiento poblacional, la utilización de proyecciones de cambios demográficos intercensales es inevitable, pero puede comportar imprecisiones importantes que afectan, entre muchos aspectos, desde la provisión futura de servicios públicos hasta las tasas de homicidios por habitantes (BBC Mundo News, 2018).

Esta sección busca presentar cálculos originales y tasas de gasto militar sobre Producto interno bruto (PIB) y gasto general de la nación (GGN). La primera tasa permite determinar cuánto demanda de la economía y su producción la inversión militar. La segunda refleja el peso que tiene el gasto militar sobre el conjunto de desembolsos del erario, es decir, su valor en el sector público. Para ello, se han tomado las cifras en bruto de gasto militar y policial por separado en millones de pesos desde 1950 hasta 2023 y se ha calculado la tasa sobre PIB y GGN. Uno de los aportes que buscamos hacer en esta tesis es presentar cálculos originales diferenciados para lo militar y lo policial; de tal forma que el segundo no distorsione el resultado final sin desconocer también su importancia y su participación parcial en temas de defensa. Para obtener tasas más fiables, se han hecho los cálculos utilizando todas las cifras en bruto de gasto militar y policial, Producto interno bruto y gasto general de la nación en millones de pesos corrientes.

5.2.1.El gasto militar 1950-2022

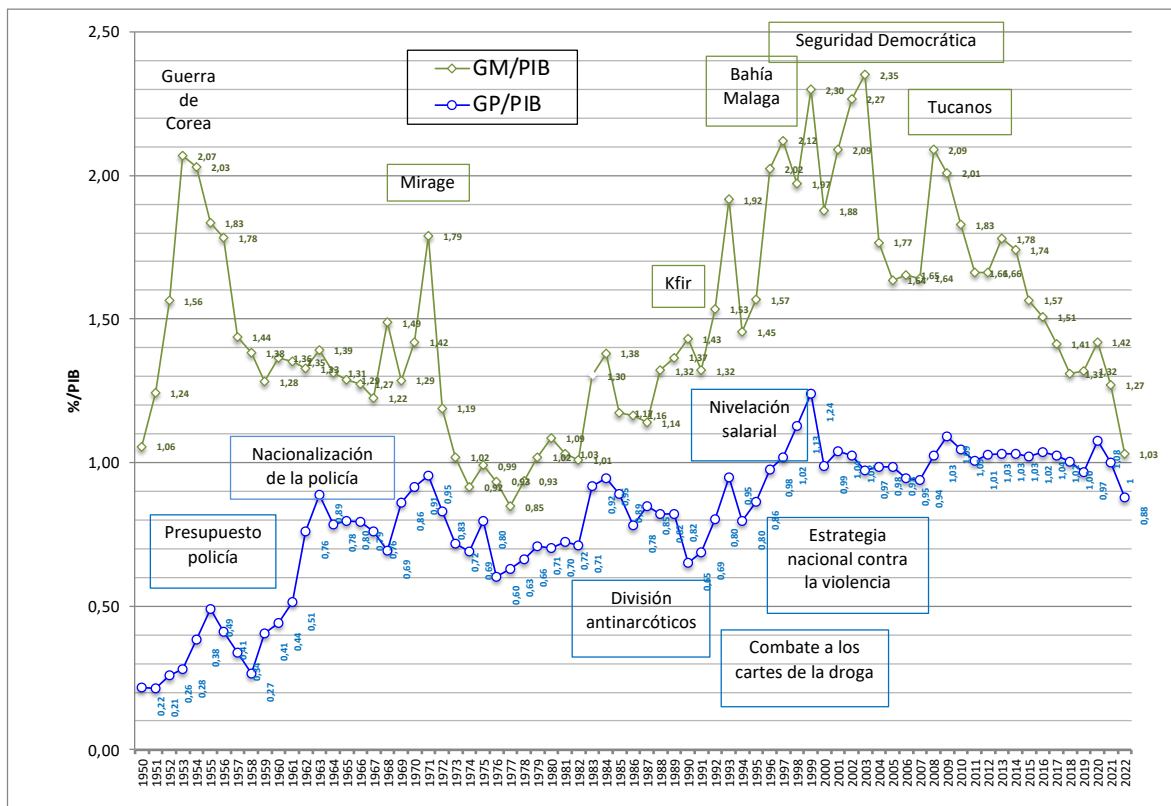
En este aparte se hará el análisis del gasto militar entre 1950 hasta 2022, resaltando los incrementos significativos en relación con el PIB, con picos y valles a lo largo de las décadas. Esta lectura transversal nos permitirá mostrar el cambio significativo posterior a la Constitución de 1991 y cómo el gasto militar per cápita ha aumentado, no solo en términos brutos sino también con respecto al salario mínimo oficial. Esta línea de tiempo permitirá mostrar cómo se ha dado un proceso de fortalecimiento de las fuerzas militares, a través del aumento sostenido del pie de fuerza

militar desde 1993 hasta 2023 como otro factor importante en el incremento del gasto destacando su pico más alto debido al proceso de la "nivelación salarial" y otros incrementos en compensaciones para el personal militar en los 1990.

Desde 1950, el gasto militar en Colombia presentó incrementos significativos en relación con el Producto interno bruto (PIB). En 2003, se alcanzó el punto más alto de gasto con un 2,35% del PIB, en contraste con el 1,06% registrado en 1950 al inicio de la serie histórica que aquí se presenta. En 1977 se presentó la tasa más baja con 0,85%. Como se puede ver en la gráfica 6, a pesar de las fuertes fluctuaciones del GM/PIB año tras año, los mayores porcentajes de gasto se han dado en las décadas de 1990 y 2000. Una buena parte de estas fluctuaciones se pueden atribuir principalmente a la adquisición de equipos de gran cuantía, como aviones de combate, submarinos, corbetas y la construcción de bases militares. Las etapas de mayor o menor gasto corresponden también a periodos de expansión económica o recesión que permitieron mayores erogaciones o recortes presupuestales según las necesidades fiscales del momento.

Una revisión histórica muestra que los picos más altos de gasto se han dado cuando el país estuvo inmerso en un conflicto bélico como el colombo-peruano de 1932-1933 o la guerra de Corea entre 1950 y 1953. O cuando se han dado procesos de mejoras de equipamiento militar que han implicado costosas adquisiciones como aviones de combate Mirage en 1971, submarinos en 1975, cazas K-fir en 1988, aviones de combate Tucanos en 2006, helicópteros en 1993, tanques Urutú y Cascabel en 1980, fragatas en 1984. La construcción de la base naval de Bahía Málaga en 1989 y la aérea de Marandúa representaron picos importantes en la línea del gasto militar sobre PIB (Giha, Riveros, & Soto, 1999) (Ministerio de Defensa de Colombia, 2009). Es decir, los momentos de profesionalización y de fortalecimiento han tenido una dimensión presupuestal importante.

GRÁFICO 1 GASTO MILITAR (GM) Y GASTO DE POLICÍA (GP) SOBRE PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), COLOMBIA, 1950-2022



Fuente: Construcción propia con información de Ministerio de defensa, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda. Numpaque, C.M. y Rodríguez, L. Archivo de Macroeconomía No. 45. Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/45.pdf>. Para datos desde 2018 a 2022 Ministerio de Defensa, Memorias al Congreso 2018-2021. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-10/INFORME%20MEMORIAS%202021-2022%20MIN%20DEFENSA.pdf> NB. Cálculos propios.

A pesar de las fuertes fluctuaciones año tras año, tras la promulgación de la Constitución de 1991, el gasto en defensa tuvo un aumento significativo con la variación más alta de 47.3 puntos cuando se compara la tasa promedio de gasto militar sobre el Producto interno bruto de la década anterior de 1980 con la de 1990 (ver Tabla 19). En la década del 2000, este incremento siguió siendo importante de 9.8 puntos con respecto a la década anterior para estabilizarse en la década del 2010.

TABLA 19 GASTO MILITAR (GM) Y GASTO DE POLICÍA (GP) SOBRE PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB). VARIACIÓN POR DÉCADA, COLOMBIA, 1950s-2010s

%	GM/PIB	Variación GM/PIB	Variación		Variación (GM+GP)/PIB	
			GP/PIB	GP/PIB		
1950s	1.57		0.33		1,89	
1960s	1.33	- 15.2	0.73	123	2,06	8.7
1970s	1.11	- 16.8	0.75	2.9	1.86	- 9.8
1980s	1.2	8.2	0.82	8.7	2.01	8.4
1990s	1.76	47.3	0.91	11.6	2.68	32.8
2000s	1.94	9.8	1.0	9.6	2.94	9.7
2010s	1.68	2.1	1.03	9.4	2.71	4.8

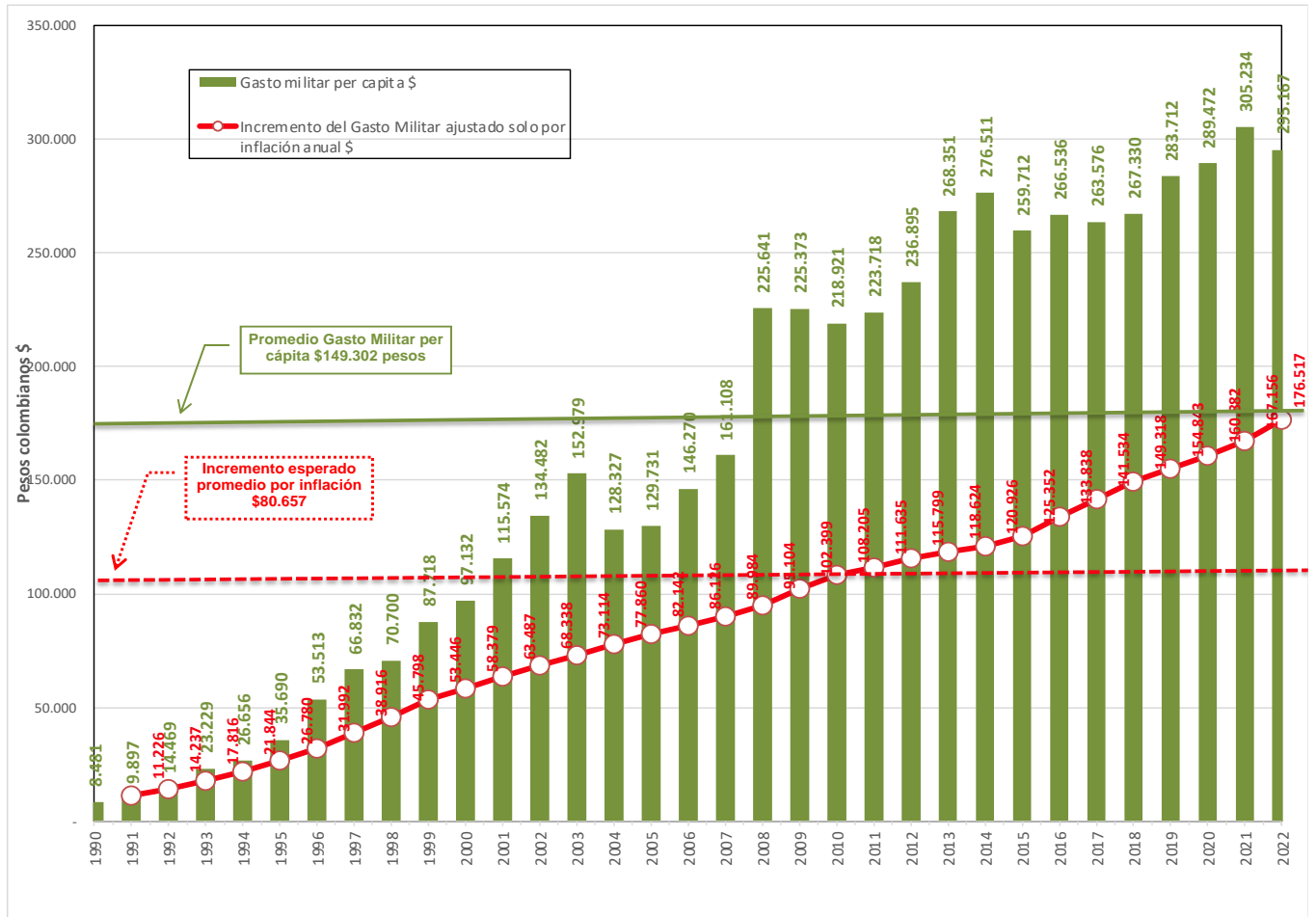
Fuente: Gasto militar y policial: Banco de la República, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda-Confis, Policía Nacional y Numpaque, C.M. y Rodríguez, L. Archivo de Macroeconomía No. 45. Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/45.pdf>.

PIB nominal: <https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go>

Note: basado en cálculos propios con base en el PIB (base 1994).

La gráfica 7 ofrece una comparación entre el aumento del gasto militar per cápita desde 1990 y el gasto previsto si éste hubiera aumentado solo según el índice de precios al consumidor (IPC) o inflación anual. Como se puede observar en esta figura, en dos décadas, prácticamente el gasto militar per cápita real dobló el esperado solo ajustado con base en la inflación. Mientras que a principios de los 1990 cada colombiano pagaba \$8,481 pesos colombianos para el sostenimiento del aparato militar, alrededor de \$15 US dólares y un 20% de un salario mínimo mensual de ese año, en 2022 llegó a pagar \$295,167 pesos colombianos, cerca de \$61 US dólares al cambio de la época y un 30% del salario mínimo mensual de ese momento. Si se compara el aumento del gasto militar estas dos décadas posteriores a la promulgación de la constitución de 1991 con las dos décadas previas, es posible constatar que cada colombiano en 1970 pagaba 91 pesos (\$4 US dólares) un 17% del salario mínimo del momento y en 1980 sufragaba \$616 pesos (\$12 US dólares), es decir 13% del salario mínimo de ese año.

GRÁFICO 2 COMPARATIVO ENTRE EL GASTO MILITAR PER CÁPITA Y AUMENTO DEL GASTO PREVISTO SEGÚN INFLACIÓN ANUAL, COLOMBIA, 1990-2022, \$ PESOS COLOMBIANOS CORRIENTES



Fuente: Gasto militar: Ministerio de defensa, DNP, Ministerio de Hacienda

IPC, Banco de la República y DANE;

https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Variaci%C3%B3n_de_la_inflaci%C3%B3n_de_Colombia_desde_1946

Para datos demográficos: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017.

<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa> . CELADE - Population división of ECLAC. 2017.

El gasto militar per cápita aumentó entonces de manera importante desde 1990 si se compara con los años previos no sólo en términos brutos, lo que se podría explicar por la inevitable depreciación de la moneda y el aumento del costo de vida con el transcurso de los años, sino que también creció en términos reales en comparación al salario mínimo oficial del momento.

En la tabla número 20 se puede ver que el gasto militar ha demandado 5 veces más de los colombianos en la última década que 70 años atrás. Los 1990 presenta una primera variación importante del gasto militar como proporción del salario mínimo vigente: 53.8 puntos llegando a ser aún más alta, del orden de 85 puntos en los 2000 (Tabla 20).

TABLA 20 GASTO MILITAR (GM) PER CÁPITA SEGÚN PODER ADQUISITIVO MEDIDO COMO PROPORCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO MENSUAL VIGENTE EN \$ PESOS COLOMBIANOS Y \$ US DÓLARES ESTADOUNIDENSES CORRIENTES. COLOMBIA, AÑOS SELECCIONADOS 1950-2019.

% Gasto militar sobre salario mínimo mensual vigente en \$ pesos colombianos	Variación gasto militar según salario mínimo	Salario mínimo mensual por año respectivo	Tasa de cambio vigente de \$1 US dólar por \$ pesos colombianos
		\$ pesos colombianos corrientes	
8		90	2,5
12	50	198	6,7
17	41.6	519	19
13	-23.5	4,500	51
20	53.8	41,025	568
37	85	260,100	2,229
42	13.5	515,000	1,913
34	-19	828,116	3,277

Fuente: Gasto militar: Ministerio de defensa, DNP, Ministerio de Hacienda

Tasa de cambio histórico por años de pesos a dólares: DólarWeb <https://dolar.wilkinsonpc.com.co/dolar-historico/index.html>

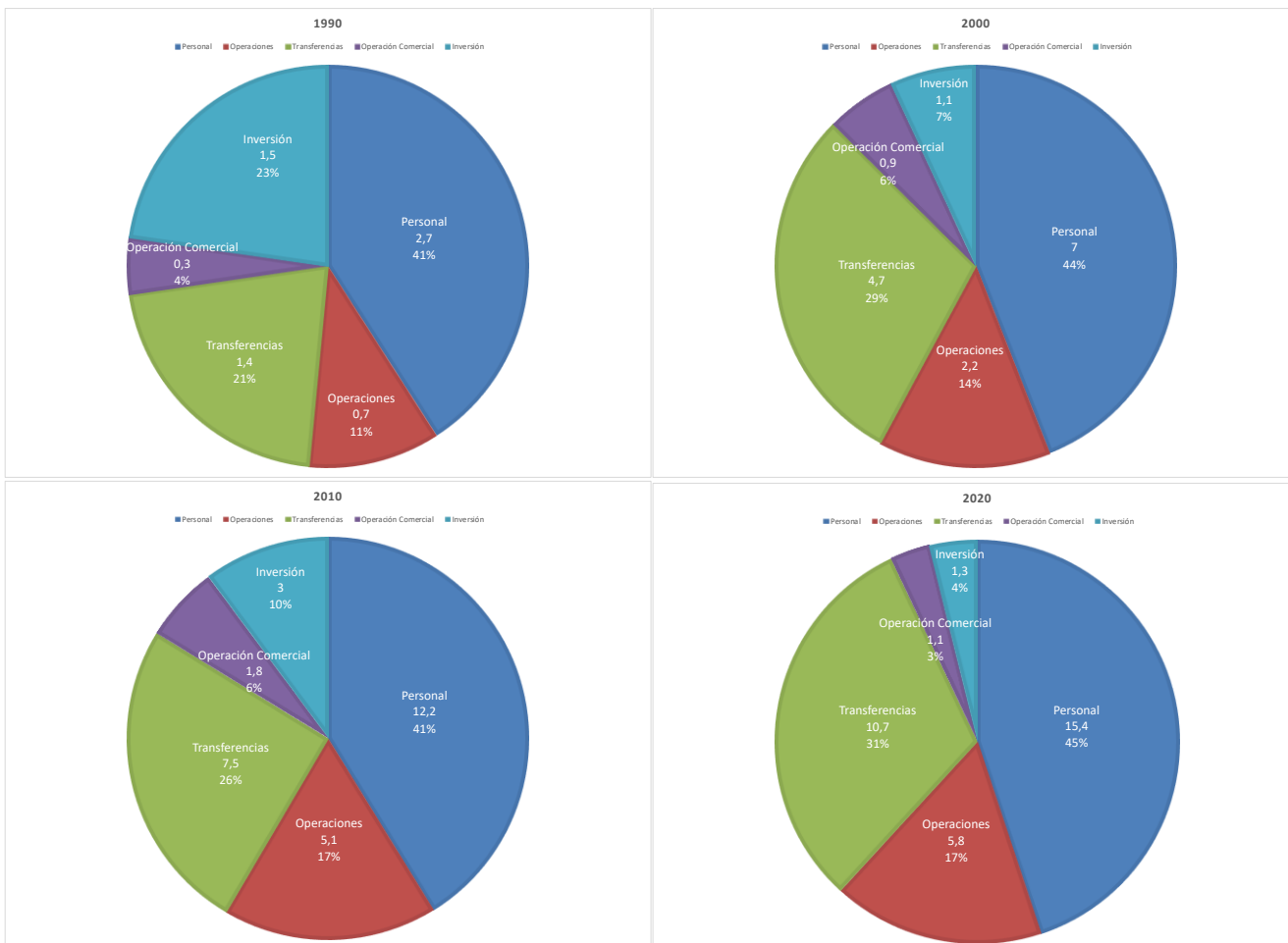
Salario mínimo: Observatorio Laboral de la educación <https://ole.mineducacion.gov.co/porta/Contenidos/Documento/388408:Historico-del-Salario-minimo-en-Colombia-1894-2021>

NB. Cálculos propios.

Al comparar la distribución del tipo de gasto en defensa puntualmente en los años 1990, 2000, 2010 y 2020, se observa una disminución del gasto de inversión del 23 al 4%, mientras que los gastos de personal y transferencias han pasado de 41 al 45% para el primero y del 21 al 31% para el segundo. Esto refleja que el gasto en defensa en los últimos años se concentra en el pago de salarios, prestaciones sociales y pensiones del sector. Ya que soldados y policías tienen un régimen especial

de jubilación ambos cuentan con sus propias cajas de retiro que deben sufragarse del presupuesto en defensa (ver gráfica 8).

GRÁFICO 3 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POR TIPO DE GASTO, COLOMBIA, 1990, 2000, 2010 Y 2020



Fuente: Datos tomados de Departamento Nacional de Planeación. Análisis histórico del Gasto en Defensa y Seguridad 1990-2020. Fuentes y usos. Bogotá: DNP, 2021,

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/28072022-Analisis-historico-GDS_Fuentes-y-usos_Final.pdf

NB. Cálculos propios. Datos de Gastos en Defensa y Seguridad (GDS) que incluyen el gasto de policía. Cifras en billones de pesos constantes 2019 y porcentajes de participación del sector.

Actualmente, el principal componente es el de personal constituido por la remuneración salarial, un 45%. El rubro de transferencias incluye la seguridad social, las pensiones y todos los gastos parafiscales ligados al pago salarial que representa hoy un 31% del total, 10 puntos

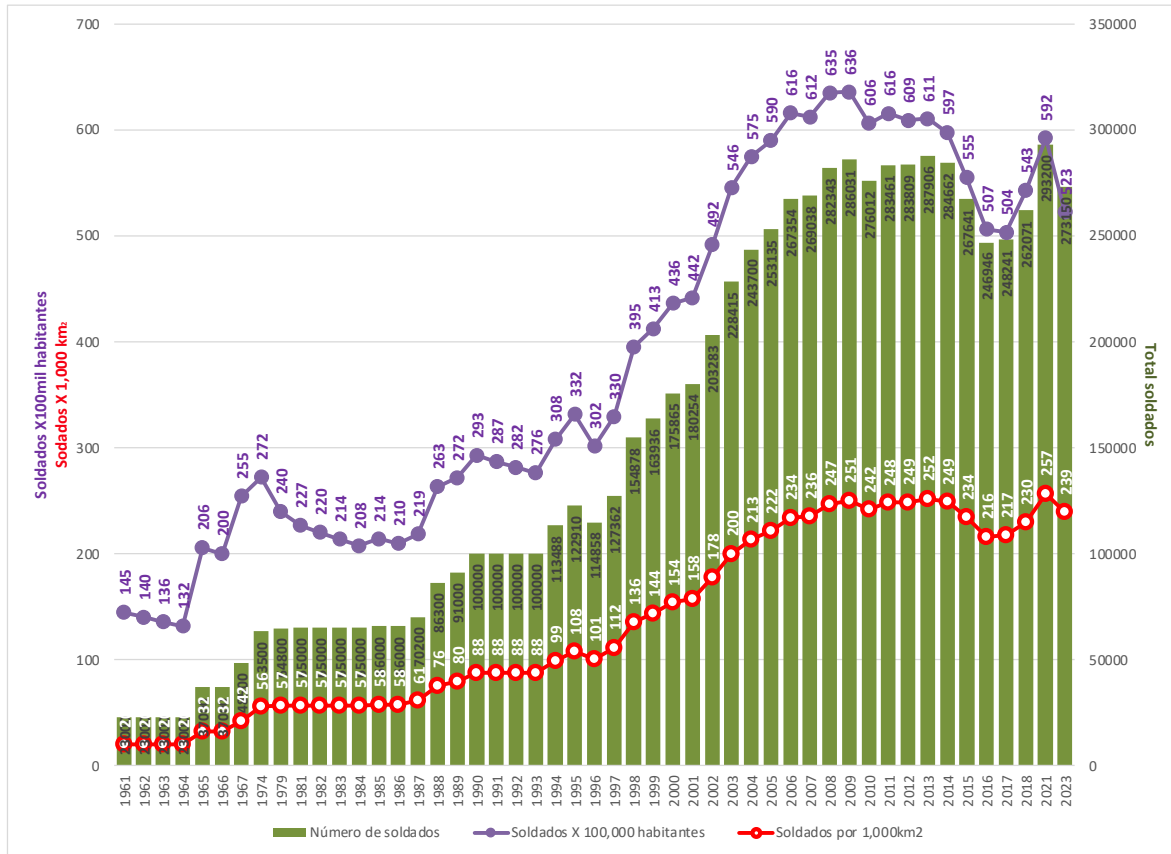
porcentuales más que tres décadas atrás. En resumen, para el sostenimiento del personal activo y jubilado del sector defensa, soldados, policías y funcionarios del sector se destina el 76% del total del gasto, cuando en 1990 representaba 62%, un aumento de 14 puntos en tres décadas.

Por el contrario, los gastos de inversión y de operación que determinan el desarrollo del sector en términos de modernización y capacidad de funcionamiento han disminuido de manera significativa. Entre ambos representaban 34% al inicio de la década de los 1990 para disminuir a 21%. Especialmente, el rubro de inversión ha tenido la disminución más significativa del total del pastel presupuestal.

En 1997, el gasto militar había alcanzado su pico más alto por obra de la llamada “nivelación salarial” realizada entre 1993 y 1996, que produjo un aumento significativo del salario de soldados y policías, en algunos casos prácticamente el doble de lo devengaban para ese entonces. Este incremento se sumó al aumento de las bonificaciones para los soldados e infantes de marina del servicio obligatorio, la creación del subsidio familiar y la introducción de primas de todo tipo y nuevas bonificaciones para diferentes categorías de personal (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2009).

Las nuevas condiciones salariales no fueron las únicas que demandaron un mayor gasto según el Producto interno bruto y el Gasto General de la Nación. El aumento sostenido del pie de fuerza militar entre 1993 y 2023 produjo los incrementos más fuertes del gasto para cubrir el rubor de personal. Colombia ha visto el crecimiento constante del número de soldados desde la década de los 1960, pero este aumento de pie de fuerza se hizo más agudo desde los 1990 (Ugarriza & Ayala Pabón, 2017). Si en 1962 Colombia contaba con 145 soldados por 100,000 habitantes, llegará a tener su pico más alto en 2009 con 636, es decir que la tasa se cuadruplicó (Gráfico 9.).

GRÁFICO 4 PIE DE FUERZA FUERZAS MILITARES (FFMM): NÚMERO TOTAL DE SOLDADOS, SOLDADOS POR 100,000 HABITANTES Y SOLDADOS POR 1,000 KM2, COLOMBIA, 1962-2023.



Fuente:

Para número de soldados ver Atehortúa, Adolfo. Las Fuerzas Militares en Colombia: De sus orígenes al Frente Nacional Historia y Espacio 17: 133-166, file:///Users/juancarlosruizvasquez/Downloads/Dialnet-LasFuerzasMilitaresEnColombia-7388062.pdf

Santos, María Alejandra. (2020).Crecimiento y evolución del pie de fuerza en la FAC entre los años 2007-2018. Historia, estructura, roles y doctrina de la fuerza aérea colombiana,

https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/informacioninteres/informescomision/historia_estructura_rol_y_d_octrina_de_la_fuerza_aerea_colombiana.pdf

https://www.researchgate.net/publication/335447413_Las_fuerzas_militares_en_Colombia_de_sus_origenes_al_Frente_Nacional

<https://www.resdal.org/ing/atlas/atlas-2012-ing-completo.pdf>

<https://colombiacheck.com/chequeos/las-fuerzas-militares-y-de-policia-de-colombia-son-del-tamano-de-las-de-brasil>

<https://indepaz.org.co/necesitamos-mas-policias-y-soldados/>

https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/informacioninteres/informescomision/historia_estructura_rol_y_d_octrina_de_la_fuerza_aerea_colombiana

Ugarriza, Juan Esteban y Pabón Ayala, Nathalie. Militares y guerrillas: la memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares. 1958-2016. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017

DANE para datos demográficos de Colombia/Población:UDS-DIOGS del DNP con base en Dane, censos 1951-1933. CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017. <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa> . CELADE - Population division of ECLAC. 2017.

<https://www.epdata.es/evolucion-poblacion-pais-ano-1950/67eab698-fc83-46e9-8d78-0886680836bf/colombia/87>

Población de 2007 a 2021 <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/nuevo-enfoque-conceptual-metodologico-2018/Presentacion-Series-GEIH-marco2005-con-factores2018.pdf>

NB. cálculos propios.

Es decir, la tasa promedio de militares por habitantes para la década de 1980 fue de 227 soldados x 100,000 habitantes, incrementándose a una tasa de 322 en la década de los noventa. Para la década de los 2000 esta tasa promedio aumenta a 558 militares por cien mil habitantes y para la década actual 2020, la tasa promedio llegó a ser de 572.

En definitiva, Colombia pasó de tener unas fuerzas militares limitadas en hombres a poseer un contingente muy importante no sólo en términos reales sino en términos relativos según su demografía. También con respecto a la capacidad de cubrimiento de toda la superficie del país, las fuerzas militares colombianas crecieron de manera significativa pasando de 20 soldados por 1,000 km² en 1962 llegando a alrededor de 250 durante varios años entre el 2000 y el 2023 (Gráfico 9.).

5.3. La variación histórica y los enfoques del gasto militar

La variación histórica del gasto militar ha evolucionado alrededor de cuatro tendencias claras. La gráfica 6, que se encuentra en el apartado anterior muestra la evolución del gasto militar en Colombia en los últimos 70 años, caracterizada por variaciones anuales pronunciadas, pero dentro de las cuales se pueden evidenciar momentos de crecimiento y disminución ligados a situaciones políticas y amenazas externas o internas.

5.3.1. Gasto en defensa en medio de la violencia política y la contención al comunismo (1950-1953)

La primera tendencia del gasto militar observada entre 1950 y 1953 muestra un importante aumento durante la presidencia de Laureano Gómez (1950-1953) cuando se dieron simultáneamente dos eventos importantes: internamente, la llamada época de “La Violencia” y, externamente, la participación de Colombia en la coalición de 16 países que intervinieron en la guerra de Corea por mandato de la ONU (Atehortua, 2008). Ambos eventos, en apariencia distantes,

mostraron tener una relación estrecha. El partido liberal veía en la compra de armas para la participación de Colombia en la guerra de Corea por parte de la administración del conservador Laureano Gómez una amenaza potencial contra los copartidarios liberales que podrían ser reprimidos violentamente con ellas por el gobierno conservador (Atehortua, 2008). El gasto en defensa aumentó para enfrentar el creciente fenómeno del bandolerismo y las guerrillas liberales, en medio del conflicto violento entre los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador. Desde 1950 Laureano Gómez inicia el proceso de reorganización de la policía crean una división rural montada llamada Carabineros que tendría como rol principal el combate del fenómeno bandolero.

La cooperación estadounidense derivada de la participación colombiana en la guerra de Corea permitió la canalización de nuevos recursos y equipamiento. (Atehortua, 2008). A pesar de la ayuda militar de los Estados Unidos, el gobierno colombiano debió destinar más del presupuesto nacional en defensa no solo para sostener a su ejército en Corea, sino que debía utilizar más recursos contra la creciente subversión en Colombia. La ayuda de Estados Unidos debía ser reembolsada por Colombia que amenazó con retirar sus tropas si finalmente se veía obligada a pagar toda la operación en Corea (Valencia Tovar & Sandoval Franky, 2001).

5.3.2. Gasto en defensa para la consolidación de un aparato militar convencional para enfrentar una amenaza externa (1954-1977)

Entre 1954 y 1977, la tendencia del gasto militar en Colombia mostró una disminución acentuada pasando del 2,07% al 0,85% del PIB. Con un solo pico de aumento en este periodo, en 1972 por la compra de 15 cazabombarderos *Mirage* al gobierno francés, 2 submarinos a Alemania y 2 minisubmarinos italianos, la curva de gasto militar tuvo un descenso continuo (El Tiempo, 2004). El diferendo de Colombia con Venezuela por los cayos de los Monjes y las delimitaciones fronterizas

en Coquivacoa y la Guajira, aún no saldadas ni negociadas hasta el día de hoy, llevaron al gobierno colombiano de Misael Pastrana (1970-1974) a fortalecer de manera significativa las capacidades de defensa convencional de Colombia con esta compra de aviones caza y submarinos (Domínguez Coral, 2019).

A pesar del surgimiento del fenómeno guerrillero comunista en Colombia en la primera mitad de los años 1960, específicamente el gasto militar tendió a disminuir hasta 1978. La importancia que tenía el nuevo panorama geoestratégico y contrainsurgente luego de la revolución cubana hubiera supuesto una mayor inversión en el sector seguridad y defensa. No obstante, la campaña contrainsurgente de los 1960s y 1970s no representó un incremento significativo del gasto en defensa. Como se muestra en el Anexo 1, el promedio del gasto en defensa sobre Producto interno bruto fue de 1,33% y 1,11% respectivamente para estas dos décadas, algo más bajo que el gasto en defensa de los años 1950 con 1,57% o el de la década de los 2000 con 1,94%.

La guerra contra insurgente cobró importancia en Colombia en un contexto internacional de Guerra Fría donde, por un lado, la revolución cubana comenzaba a servir de inspiración a las nuevas guerrillas en América Latina y, por el otro, las tácticas militares contrainsurgentes se nutrían del involucramiento paulatino de los Estados Unidos en la guerra de Vietnam⁷⁷ (González Cepeda, 2017). Las incipientes guerrillas representaron sin duda un nuevo desafío para el Estado colombiano, pero, paradójicamente, no incidieron significativamente en un aumento sustancial del gasto militar (Comisión de la Verdad, sf). Al tiempo que las guerrillas entre 1965 y principios de 1980,

⁷⁷ El gobierno de Estado Unidos envió a Colombia en 1962 la "misión Yarborough", que estableció los fundamentos de lo que se denominaría la doctrina de seguridad nacional contrainsurgente. En los inicios de su intervención en Vietnam con el envío de las primeras misiones técnicas de apoyo al gobierno de Saigón, Estados Unidos estableció una cooperación similar en América Latina aportando formación y cooperación técnica contra guerrillera (Urueña-Sanchez & Dermer-Wodnick, 2020).

no tenían rentas ilícitas significativas y su sostenimiento dependía esencialmente de la extorsión conocida como “boleto” y el robo (Medina Gallego, 2000). Si bien el movimiento guerrillero resultaba indeseable al establecimiento bipartidista en el marco de la doctrina de seguridad nacional anticomunista, su tamaño y capacidades militares limitadas no supusieron una amenaza inminente para la seguridad del Estado. (Martinez Torres, 2023). Sin embargo, la capacidad ofensiva guerrillera se potenció en la década de los noventa. Si en los 1960s y 1970s, se registraba un promedio anual de 7 tomas guerrilleras, esta cifra va a aumentar a 43 en los 1980s y 73 en los 1990s. (Aguilera Peña, 2016). Para finales de los 1990, la guerrilla habrá crecido un 600% en frentes y ocupación territorial (Echandía, 2014).

5.3.3. El gasto en defensa para combatir la insurgencia y el tráfico de drogas (1977-2010)

Desde 1982, se inicia la expansión territorial de ambas guerrillas. En su momento de mayor fortaleza en 1998, las FARC llegó a contar con 7 bloques regionales compuestos por 70 frentes y el ELN en 4 regionales con un total de 40 frentes imitando la división del ejército colombiano cuya estructura territorial se estructura en “Divisiones” y “Brigadas” (Echandía, 2014). Esta expansión fue posible a mediados de la década de 1980 cuando las guerrillas de las FARC y el ELN comenzaron a obtener ingentes recursos de los cultivos de la hoja de coca, la extorsión a multinacionales petroleras y el secuestro lo que les permitió fortalecerse militarmente. En 1985, el embajador de los Estados Unidos, Lewis Tambs, acuñó la palabra de “narcoguerrilla” para describir el fenómeno de la creciente relación de la guerrilla de las FARC con los cultivadores de coca y narcotraficantes (Corral, 2000). Con una guerrilla cada vez más fuerte y mejor financiada, Colombia debió destinar un mayor presupuesto (Semana, 2015).

Entre 1978 y 2003, la tendencia del gasto militar fue de crecimiento llegando al 2,35% del PIB este último año. El promedio de gasto en defensa más alto se dio en la década de los 2000 cuando se va a implementar la política de la Seguridad Democrática de la administración Uribe Vélez (2002-2010) que buscaba debilitar los grupos insurgentes tras el fracasado proceso de paz de la zona de distensión del Caguán de la administración precedente de Andrés Pastrana Arango (1998-2002).

Las décadas de 1990 y 2000 tuvieron los incrementos más altos de gasto militar de Colombia en su historia. El promedio del gasto en los 1990s fue de 1.76% sobre el PIB y en los 2000s alrededor de 1.94%. Si se le compara con las décadas anteriores de 1950 con 1.57%, 1960 con 1.33%, 1970 con 1.11% y 1980 cerca al 1.20%, es posible observar un cambio fundamental a partir de 1991. Los años de mayor gasto militar sobre el PIB fueron específicamente 1999 con 2.30% y 2003 con 2.33% (ver promedios de estas tasas por décadas en el anexo 1)

Este comportamiento no fue exclusivo del gasto en defensa. La constitución de 1991 produjo incrementos sustanciales en el llamado gasto público social (salud, educación y seguridad social) La ley 30 de educación de 1992 y la ley 100 de salud de 1993 crearon las bases para reformas estructurales en ambos sectores que se mantienen hasta hoy en día (Fedesarrollo, 1998). En promedio el gasto en educación sobre PIB ha sido 4.5% mientras que el de salud ha sido 3.7%, más altos que el gasto militar y policial juntos.

El gasto general de la nación creció a partir de la constitución de 1991. Este aumento sin precedentes se hizo con base en un mayor endeudamiento, más imposición con repetidas reformas tributarias y el déficit fiscal. La deuda general del gobierno desde 1991 pasó de un 25% con respecto al PIB a un 55%. Desde 1991, el déficit creció de 1% al 7% del PIB (Junguito & Rincón, 2004). La Constitución creó nuevas instituciones, impuso nuevas tareas y profundizó la descentralización

administrativa lo que demandó de un gasto muy importante desde 1991 (Rodríguez Estupiñán, 2011).

Entre 1990 y 1997, se inicia un proceso de crecimiento del gasto militar especialmente por las nuevas erogaciones para cubrir el gasto de personal. La llamada nivelación salarial de la fuerza pública entre 1993 y 1996 cobijó a miembros activos y en uso de buen retiro de soldados y policías con un aumento significativo de sus salarios, en muchos casos, el doble de lo que devengaban, lo que produjo un marco estructural de tendencia creciente en el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) para esa década y las posteriores (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2009).

En segundo lugar, además del aumento salarial, hubo un aumento importante del pie de fuerza entre 1998 y 2010 en el marco de la modernización de las fuerzas militares durante la administración Pastrana y la política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe (Villamizar & Espejo, 2005). Este aumento de soldados, del orden de 85%, se inició con la modernización de las fuerzas militares durante la administración Pastrana Arango (1998-2002) bajo la premisa de “más y mejores soldados” (Forero, 2002) y se pronunció en las dos administraciones Uribe Vélez (2002-2010), con eventos como la sustitución de 30,000 soldados regulares por soldados profesionales, lo que necesitó de un incremento en los gastos de personal en la medida en que los segundos costaban para su mantenimiento el doble de los primeros (Villamizar & Espejo, 2005).

Desde 2003, la curva de gasto militar tendrá fuertes variaciones con picos y descensos pronunciados, pero su tendencia será descendente en términos del PIB. Sin embargo, el promedio de toda la década será el más alto en la historia de Colombia para estabilizarse en la primer administración Santos (2010-2014) y disminuir levemente en su segundo periodo (2014-2018).

El esfuerzo fiscal de los 1990s y 2000s, fueron posibles por la creación de impuestos de guerra. En 1994, el congreso colombiano aprobó el Impuesto de Guerra. Estos recursos se destinaron a financiar el aumento del personal, los ajustes salariales y la oferta de bonos de seguridad destinados a la estrategia contrainsurgente, específicamente enfocada en mejorar la movilidad, la inteligencia y las comunicaciones (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2009) (Urrutia Irriarte, 2004) (Ministerio de Defensa de Colombia, 2009).

En 2002, se creó el Impuesto para el Presupuesto Nacional y la Seguridad Ciudadana en Colombia, a través del cual se logró recaudar 2.5 billones de pesos para cubrir las brechas presupuestarias de la fuerza pública para el año 2002 (600 mil millones) y financiar lo que se conoció como el "Plan de Choque" de 2003 (1.4 billones) y 2004 (400 mil millones). La reforma tributaria de 2002 introdujo el Impuesto al Patrimonio, establecido en el contexto del estado de excepción de conmoción interior que recaudó de 2,4 billones de pesos. También se aprobaron bonos de inversión forzosa para la financiación de la política de seguridad democrática en 2004, 2005 y 2006 (Villamizar & Espejo, 2005) (Presidencia de la República de Colombia, 2002)

La asignación de recursos se focalizó principalmente en el aumento del pie de fuerza, que se incorporaron a nuevas unidades operativas: 2 divisiones completas del ejército, 8 brigadas territoriales, 16 brigadas móviles, 60 batallones antiguerrilla, 6 batallones de alta montaña, 4 batallones de infantería, 2 batallones meteorológicos, 41 pelotones de francotiradores y 4 compañías de anti minado. El gasto aumentó por la preparación y operatividad de aeronaves, especialmente se fortaleció la aviación del ejército con la adquisición de cuarenta nuevos helicópteros Blackhawk y diez aviones de patrulla. Se implementaron programas de pago de recompensas, programas de desmovilización de guerrilleros y se respaldó la labor de la Fuerza

Pública mediante la participación de fiscales y procuradores (Ministerio de Defensa de Colombia, 2007).

5.3.4. El gasto en defensa para la paz (2010-2022)

Durante la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018), el gasto en defensa según PIB comienza a disminuir al tiempo que crecimiento del pie de fuerza se estanca y también inicia un descenso. La proporción del gasto en defensa dentro del conjunto del tesoro nacional también disminuye de manera importante. Las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC comienzan en 2012 y se extenderán hasta 2016, lo que coincide con la disminución del gasto militar.

La llamada Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad de Santos marca un cambio sustancial respecto a la política de Seguridad Democrática de Uribe al reconocer que los desafíos en materia de violencia no se limitan exclusivamente al conflicto con las FARC, sino que deben enfocarse a las bandas criminales y la delincuencia común en entornos urbanos (Vargas Velásquez, 2014), (Departamento Nacional de Planeación, 2011). En la fase inicial de su gobierno, Juan Manuel Santos implementó su plan centrado la atención en el narcotráfico como principal amenaza. Posteriormente, en la política "Todos por un nuevo país" (2015), el enfoque cambió, considerando el narcotráfico como parte de fenómenos complejos interconectados y destacando el papel de la fuerza pública en el desarrollo y la pacificación.

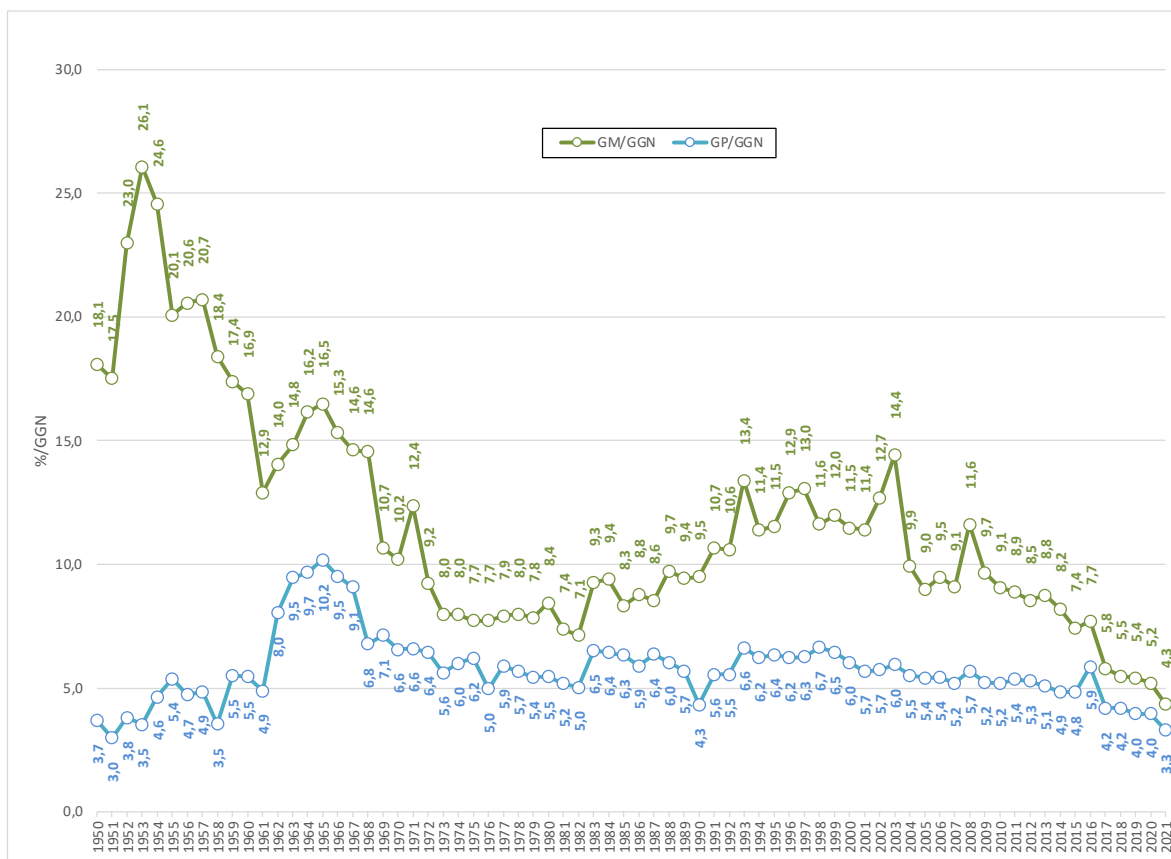
Bajo el gobierno de Iván Duque (2018-2022), se retomó la idea de que el narcotráfico es una amenaza primordial, asociándolo con el terrorismo y el impacto ambiental, con medidas más estrictas contra los narcotraficantes (Guerra-Molina & Badillo Sarmiento, 2021). Para Duque, la carencia de presencia estatal en áreas afectadas por el narcotráfico y la minería ilegal con presencia de grupos armados que explotan los recursos naturales, se identifica como la principal amenaza. En este contexto, el plan Duque establece como su eje estratégico inicial la salvaguarda del agua, la

biodiversidad y el medio ambiente, al considerarlos como el interés nacional. En particular en áreas con presencia estatal débil con altos niveles de criminalidad y necesidades básicas no satisfechas. (Ruiz Vásquez & Sánchez David, 2019)

5.3.5. Comparación del gasto militar y el gasto policial

Al comparar los gastos militar y policial, se puede constatar que han seguido patrones similares que revelan un crecimiento constante como proporción del Producto interno bruto.

Gráfica 10. Gasto militar (GM) y gasto de policía (GP) sobre gasto general de la nación (GGN), Colombia, 1950-2022.



Fuente: Ministerio de defensa, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda. Numpaque, C.M. y Rodríguez, L. Archivo de Macroeconomía No. 45. Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios/%20Economicos/45.pdf>. Para datos desde 2018 a 2022 Ministerio de Defensa, Memorias al Congreso 2018-2021. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-10/INFORME%20MEMORIAS%202021-2022%20MIN%20DEFENSA.pdf> Para Gasto general de la Nación Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - (www.minhacienda.gov.co) y Banco de la República https://totoro.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&Action=prompt&path=%2Fshared%2FSeries%20Estad%20C3%ADsticas_T%2F1.%20Balance%20fiscal%20sector%20publico%20no%20financiero%2F1.1.BFSP_Balance%20fiscal%20sector%20publico%20no%20financiero Oficial&Options=rfd&lang=es

NB. Cálculos propios. Cifras en miles de millones de pesos corrientes colombianos.

El presupuesto militar creció algo más rápidamente. Aunque, la curva de gasto militar sobre el PIB, el gasto militar en Colombia pasó del 1,06% al 1,26% del PIB de 1950 a 2019, mientras que el gasto militar pasó del 1,1% al 3,4%.

A partir de 1950 el gasto militar en lugar del gasto policial ha determinado los contornos del índice de la cadena para el gasto general en defensa (Gráfica 10). La comparación de los gastos militares y policiales revela que el primero ha exigido constantemente más de la economía colombiana que el gasto policial: un promedio de 1,6% frente al 0,8%. A partir de 1950 el gasto militar en pesos corrientes se ha situado entre el doble y el triple del gasto policial.

Sin embargo, para 2022, el gasto policial por cada policía superaba el gasto militar por cada soldado. Haciendo el ejercicio de dividir el total del gasto anual en el pie de fuerza policial y militar existente se puede observar que el primero fue de \$77 millones de pesos corrientes por policía - \$16,000 US dólares- mientras que el segundo fue de 55 millones de pesos por soldado -\$11,410 US dólares-, algo que no sucedía anteriormente ya que quince años atrás el gasto per cápita militar era de 33 millones de pesos corrientes -\$15,000 US dólares- mientras que el policial era de 27 millones -\$11,000 US dólares- según la tasa cambiaria de la época. (Ruiz-Vásquez, 2009). Esto se puede explicar por la reducción del gasto militar. Si en 2007, el gasto militar era casi el doble del policial, en 2022, este último tan solo será un 18% menor.

Estas diferencias deben analizarse con cautela. Aunque el comportamiento histórico del gasto policial no presenta las mismas variaciones extremas que los costos militares, y la policía tiene un presupuesto menor, proporcionalmente sus recursos financieros han aumentado más en relación con el PIB desde 1950. Los gastos de la policía ahora necesitan casi seis veces más de la economía que lo que se necesitaba hace medio siglo, mientras que los costos militares son hoy sólo cuatro veces mayores. En términos estructurales generales, la policía ha obtenido recursos

sustanciales que les han permitido pasar de una posición insignificante en el presupuesto central general a una parte más importante desde los años noventa (Anexo 1).

Al comparar por décadas la participación promedio del gasto militar y policial en la economía colombiana, en los años sesenta y setenta el gobierno fortaleció a la policía a expensas de los militares (gráfica 10). Este efecto de sustitución aparece cuando la variación del gasto policial por PIB fue positiva, mientras que el gasto militar fue negativo. Desde 1990, aunque se ha producido un aumento muy importante de los gastos militares, independientemente de la policía, se hace evidente un efecto complementario dado que el gasto militar muestra un fuerte crecimiento positivo con el gasto de la policía todavía en aumento. (Ruiz-Vásquez, 2023). El gasto policial pasó entre 1958 y 1990 de un promedio de 0,75% sobre el Producto interno bruto a 1,77% entre 1991 y 2020 (Anexo 1).

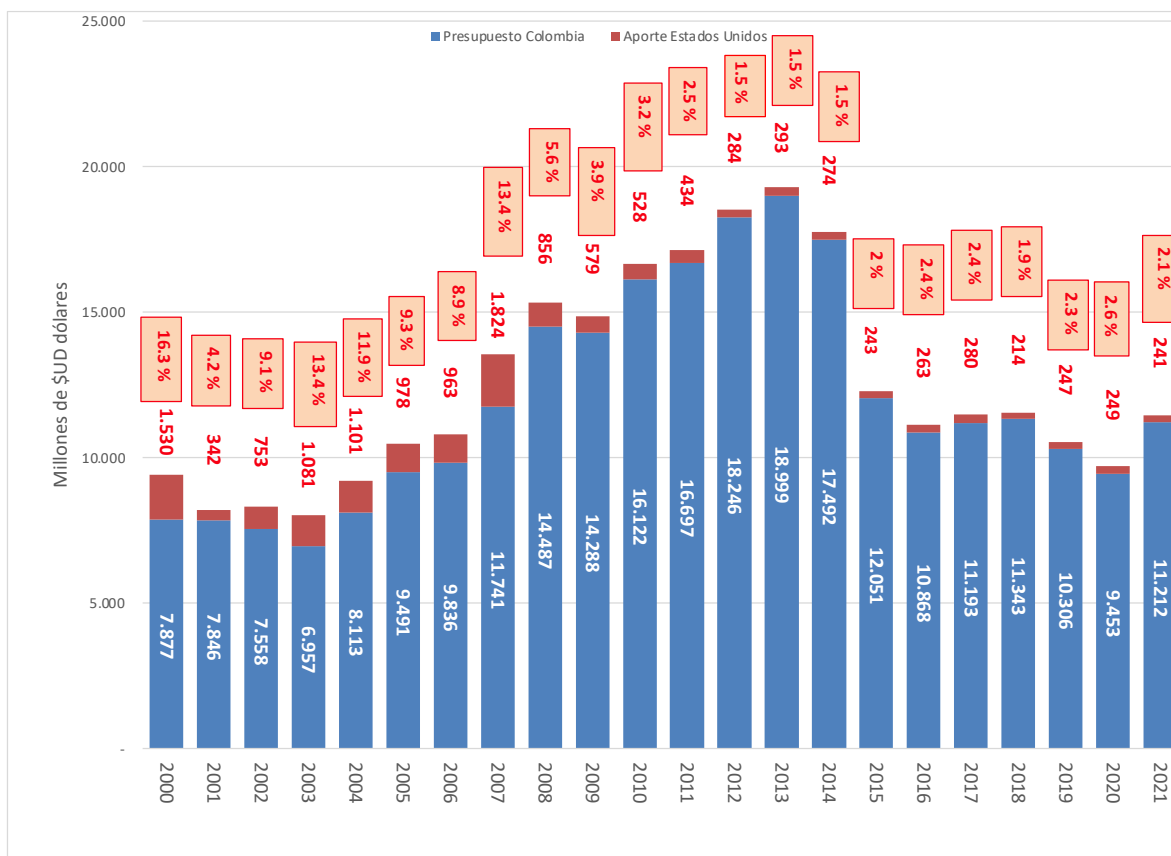
5.3.6 El peso de la cooperación internacional en el gasto de militar y policial en Colombia

Entre 2000 y 2015, el gobierno de los Estados Unidos donó al colombiano un total de 9,600 millones de dólares en el marco del Plan Colombia. En este mismo periodo de tiempo, el gasto de defensa de Colombia proveniente de su propio presupuesto fue de 131,000 millones de dólares. La ayuda estadounidense representó entonces un 6,8% del total de inversión en defensa. El grueso de la financiación del sector, 93,2% corrió por cuenta del tesoro colombiano.

¿Cuál ha sido el peso de la cooperación de los Estados Unidos al sector defensa colombiano?
¿Representa esta contribución un monto determinante en el sostenimiento de todo el aparato de defensa de Colombia? Si bien la cooperación estadounidense ha representado una ayuda significativa, el grueso del esfuerzo fiscal en la materia se ha hecho con base en el erario y los

contribuyentes colombianos incluso en los años que funcionó el Plan Colombia (2000-2008), el programa de cooperación de los Estados Unidos más robusto en la historia de ayudas en el sector.

GRÁFICO 51 COMPARACIÓN DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO COLOMBIANO Y LA COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS ASIGNADOS AL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD, 2000 – 2021 EN \$US MILLONES DE DÓLARES CONSTANTES.



Datos tomados de Departamento Nacional de Planeación. Análisis histórico del Gasto en Defensa y

Seguridad 1990-2020. Fuentes y usos. Bogotá: DNP, 2021,

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/28072022-Analisis-historico-GDS_Fuentes-y-usos_Final.pdf

NB. Cálculos propios.

En la gráfica 11 se puede observar que la contribución de los Estados Unidos al aparato de la defensa de Colombia ha representado desde los 2000 en promedio 5.5% del total de gasto en defensa. La más alta contribución se dio durante los desembolsos del Plan Colombia especialmente en 2007 con \$US 1,824,000 dólares, un 13.6% del gasto en defensa del país. Una vez terminado el Plan Colombia, el promedio de la cooperación ha representado el 2% del total del gasto. En otras

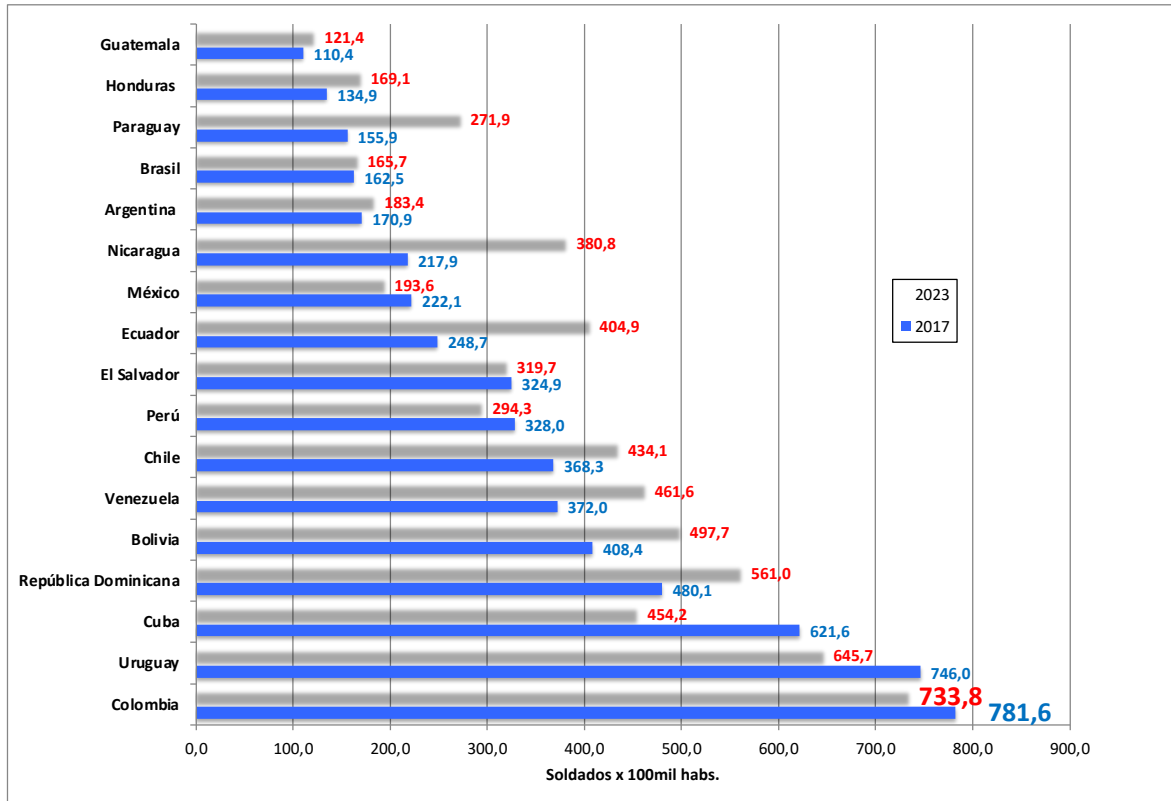
palabras, de cada 100 dólares del gasto en defensa, Colombia ha contribuido con 98 y la cooperación estadounidense con 2. Estos recursos se han destinado en gran proporción a la Policía Nacional, bien sea a través de las iniciativas de lucha antinarcóticos tanto como de ayudar directa, por ejemplo, durante la presidencia de Uribe (2002-2010), la ayuda estadounidense asignada directamente a la policía se sextuplicó (Isacson, 2006) (Carpenter, 2021).

5.3.7. Comparación internacional del tamaño del gasto en defensa

La firma definitiva del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en noviembre de 2016 supuso que se daría un cambio de las fuerzas militares y la policía para adaptarlas al llamado “postconflicto”. Aunque en las negociaciones en La Habana no se tocaron ambas instituciones ni fueron objeto de lo pactado, las discusiones en foros y debates académicos sobre una Colombia en paz entrañaba la reforma e, incluso, un cambio estructural de las organizaciones de la seguridad y la defensa. Se preveían unas fuerzas militares más pequeñas con un número menor de soldados al tiempo que se pensaba hacer más grande la policía en pie de fuerza. Si el presupuesto asignado al pago de soldados se podía destinar a nuevos policías, la etapa de postconflicto supondría enfocar los esfuerzos a combatir esencialmente el crimen. (Ugarriza, 2018).

Apenas un año después de la firma del acuerdo, las fuerzas militares colombianas seguían siendo las más numerosas en hombres en comparación con otros países de América Latina y el Caribe. Con base en la información del Global Fire Power Index, si se calculan las tasas de soldados por 100,000 habitantes y por kilómetro cuadrado, Colombia poseía una de las más poderosas fuerzas armadas de la región en el momento que se firmaba el acuerdo en el Teatro Colón de Bogotá. Esto no cambió radicalmente tras siete años de firmados los acuerdos.

GRÁFICO 12 TAMAÑO DE LAS FUERZAS MILITARES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SOLDADOS X 100,000 HABITANTES, 2017 Y 2023.



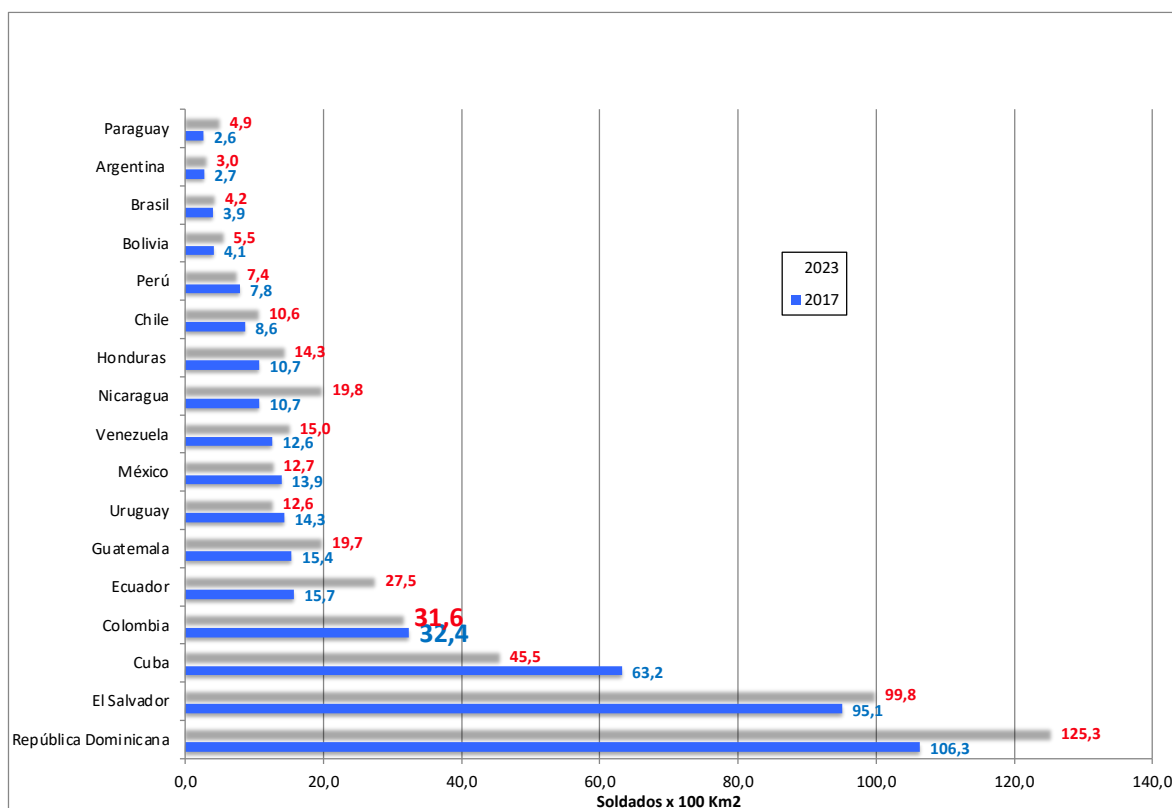
Fuente: Global Fire Power Index 2017 y 2023

NB. cálculos propios

En 2017, apenas recién firmado el acuerdo de paz, Colombia contaba con 781 soldados por 100,000 habitantes, la ratio más grande entre los países de la muestra del gráfico 12 seguido por Uruguay, Cuba y República Dominicana. En 2023, la situación no varía ya que Colombia se mantiene en el primer lugar con 733 soldados por 100,000 habitantes. Las potencias militares regionales como Brasil con 162, México con 222 o Argentina con 170 no llegan cerca al tamaño proporcional según población de sus ejércitos si se compara con Colombia. En 2023, la situación no se revierte y Colombia mantiene un ejército numeroso con respecto al número de habitantes. Si en 2017, tras la firma de los acuerdos de paz, Colombia poseía 32 soldados x 100 km², en 2023 se mantendrá

prácticamente sin variación con 31 soldados. Colombia no es el país con la ratio más alta según soldados por territorio a cubrir ya que República Dominicana, El Salvador y Cuba poseen una tasa más alta (ver gráfico 13). Sin embargo, estos tres países son de los más pequeños en extensión del hemisferio, mientras que Colombia es el país con la mayor tasa para países grandes en superficie. Hay que recordar que la sola cuenca amazónica de Colombia es un territorio que corresponde en extensión a Alemania, Suiza, Bélgica y Países Bajos juntos. Para países como Uruguay, pequeños demográfica y territorialmente, el peso del número de la tropa tiende a tener proporciones considerables.

GRÁFICO 13 TAMAÑO DE LAS FUERZAS MILITARES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SOLDADOS X 100 KM2, 2017 Y 2023



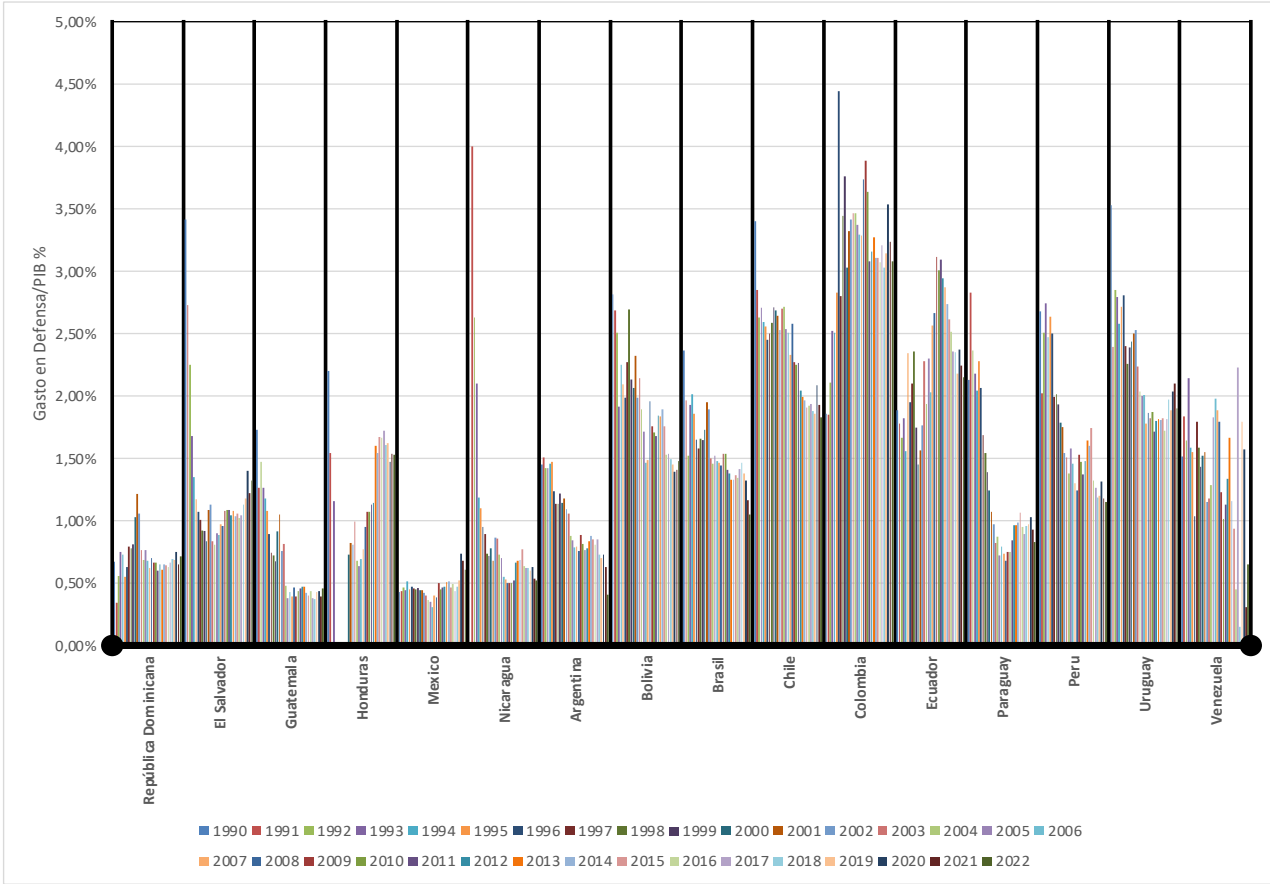
Fuente: Global Fire Power Index 2017 y 2023

NB. cálculos propios

En resumen, Colombia no varió sustancialmente el tamaño de su fuerza pública una vez firmados los acuerdos de paz y quizás posea hasta hoy en día uno de los ejércitos más robustos de la región no solo con respecto a su demografía y extensión territorial sino en términos brutos, es decir según el número total de miembros de sus fuerzas armadas.

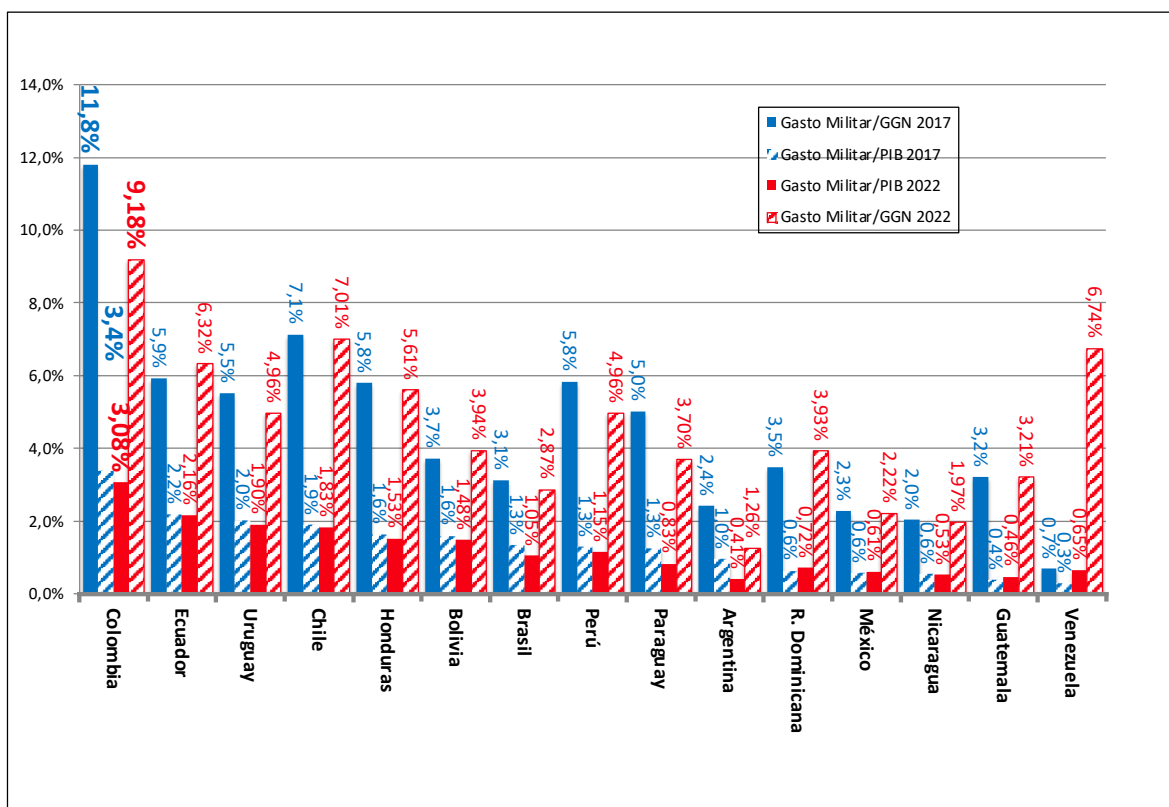
También, en términos comparados, Colombia posee el mayor gasto en defensa y seguridad de la región como se puede observar en las gráficas 12 y 13. En la primera, la serie histórica de 1990 a 2022 del gasto del sector sobre el PIB muestra que la tendencia de cerca de dos décadas es mayor en Colombia con respecto a los demás países de América Latina y el Caribe seguido por Chile, Ecuador y Uruguay. En 2017, el año siguiente a la firma de los acuerdos de paz con las FARC, Colombia tenía el gasto más alto de la región según el Producto interno bruto y el gasto general de la nación en una muestra de 15 países latinoamericanos. Esta situación no variará significativamente tras 5 años de la desmovilización de los guerrilleros de las FARC. Si en 2017, Colombia destinaba alrededor del 12% del gasto total del país para mantener su sector militar, los demás países latinoamericanos asignaban en promedio 4%, es decir 3 veces menos. Esta situación se mantiene en 2022 ya que Colombia sigue siendo el país cuyo porcentaje de gasto militar sobre el gasto general es el más alto de la región: 9% para Colombia versus el 4,2%, promedio de la región. Igual comportamiento presenta el gasto según PIB. En 2017, Colombia invertía un 3,4% de su economía, mientras que sus vecinos regionales destinaban en promedio 1,2%, casi 3 veces menos. Para 2022, Colombia continúa siendo el país de la región con mayor gasto sobre PIB: 3,1% al tiempo que América Latina utiliza 3 veces menos: 1,1% en promedio.

GRÁFICO 14 GASTO EN DEFENSA SOBRE PRODUCTO INTERNO BRUTO, PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-2022.



Fuente: SIPRI 2023. Gasto militar por país, millones de US\$ dólares según precios corrientes y tasas de cambio, 1949-2022.

GRÁFICO 15 GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA POR PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) Y GASTO GENERAL DE LA NACIÓN (GGN), 2017 Y 2022.



Fuente: SIPRI 2023. Military expenditure by country, millones de US\$ dólares según precios corrientes y tasas de cambio, 2017 y 2022.

Conclusiones

Las fuerzas militares colombianas tienen una amplia presencia en la vida diaria del país y esta se refleja en la percepción que tiene la ciudadanía en las encuestas de percepción, de que los militares son actores que tienen y ejercen poder en el país. Esta situación se hace también evidente en el deterioro de la opinión y confianza que tiene la ciudadanía de los partidos políticos, el congreso y el presidente, como elementos representativos de los liderazgos civiles. Tras la promulgación de la constitución de 1991, el gasto militar en Colombia creció de manera sostenida y significativa impulsado por el crecimiento constante del pie de fuerza militar. A pesar de la firma del acuerdo de paz con las FARC en 2016, las fuerzas militares colombianas no experimentaron cambios sustanciales en términos de tamaño. Colombia mantuvo una de las fuerzas armadas más grandes y

poderosas en la región, con un elevado número de soldados por habitante y kilómetro cuadrado al tiempo que el país ha seguido asignando una proporción significativamente mayor de sus recursos a la defensa en comparación con sus vecinos latinoamericanos.

El análisis pormenorizado de la distribución del gasto militar revela una transformación marcada por un notable aumento en los rubros destinados a gastos de personal, seguridad social y pensiones. Esta transformación se encuentra relacionada con una reducción sustancial en los recursos asignados a inversiones y operaciones, lo que puede haber impactado la modernización y capacidad operativa del sector militar. El periodo de las últimas siete décadas revela fases claves en la evolución del gasto militar en Colombia, marcadas por eventos políticos, sociales y económicos significativos. Desde el aumento durante La Violencia y la participación en la guerra de Corea pasando por la consolidación del aparato militar convencional y la posterior lucha contra la insurgencia y el narcotráfico, y, finalmente, un enfoque en el gasto en defensa en el marco de los acuerdos de paz. Estas variaciones respondieron a necesidades propias del contexto de seguridad y defensa, pero también al momento de interacción político y militar. La década de los noventa marca el inicio de un proceso de profesionalización, modernización y fortalecimiento militar importante, mostrando una combinación entre incremento de los controles civiles, redimensionamiento de los roles y mayor involucramiento en tareas de seguridad interna.

A pesar de la significativa colaboración internacional, principalmente por parte de Estados Unidos, de apoyo financiero al sector de defensa colombiano, la mayor parte del esfuerzo fiscal proviene de recursos nacionales. A pesar de las expectativas de una reducción en el gasto militar después del acuerdo de paz, el país enfrenta el desafío de adaptar sus fuerzas armadas y de seguridad al surgimiento de nuevos grupos ilegales armados con presencia territorial y que configuran nuevas amenazas.

Conclusiones

El proceso de investigación de la tesis "Las Fuerzas Militares en la Colombia contemporánea 1991-2016: entre la seguridad y la defensa" se originó a partir de la inquietud acerca de la presunta excepcionalidad de las fuerzas militares colombianas. Su objetivo central consistió en analizar las Fuerzas Militares Colombianas y su interacción con las dinámicas políticas en el país durante el período comprendido entre 1991 y 2016. Para llevar a cabo esta investigación, se inició contextualizando el estudio de las fuerzas armadas, especialmente desde la perspectiva de las relaciones civiles-militares, abordando conceptos fundamentales como la profesionalización y el control civil. Estos elementos se consideraron fundamentales para comprender la complejidad de la interacción civil-militar. Se reconoció la relevancia de esta temática en la consolidación y fortalecimiento de los procesos democráticos, especialmente en sociedades que han transitado de gobiernos militares a gobiernos democráticos y competitivos.

Al presentar las características principales del objeto de estudio en las investigaciones previas sobre el caso colombiano, se destacó que, a pesar de que las fuerzas militares colombianas han sido actores prominentes en el estudio del conflicto armado, aún existen diversas oportunidades y temas que requieren investigación adicional. La investigación se enfoca en el proceso de formación de las fuerzas militares, con el propósito de identificar sus rasgos distintivos y explicar, a través de estos, las variables clave de la interacción civil-militar. Como resultado de este análisis, se pudo concluir que la formación de las fuerzas militares reflejó tres elementos esenciales: la mutua desconfianza entre líderes políticos y militares, la constante reiteración de la apoliticidad de las fuerzas militares, aunque influidas por el proceso bipartidista, y un proceso de profesionalización tardía, pero con un significativo conocimiento práctico previo a su formalización.

La primera característica histórica identificada es la existencia de una relación de desconfianza mutua entre políticos y militares en la configuración de las fuerzas militares. Desde el proceso de formación de milicias y el ejército independentista, las fuerzas armadas colombianas se caracterizaron por una alta fragmentación, incentivada por la rivalidad política y económica de los caudillos regionales. Estos líderes regionales ejercían autoridad sobre cuerpos armados informales sin restricciones significativas para subordinarlos a las autoridades nacionales. La pugna entre líderes como Bolívar y Santander prefiguró dos tipos de interacción militar, generando narrativas divergentes sobre los intereses de Venezuela y la Nueva Granada. La disolución del proyecto de la Gran Colombia marcó un proceso de restricción, control y fragmentación de las fuerzas militares en Colombia.

La segunda característica abordada es la afirmación histórica de un ejército apolítico y no deliberante. A lo largo de la historia colombiana, los militares, en ocasiones, tuvieron derecho al voto, pero en gran medida se les restringió este derecho ciudadano con el objetivo de evitar que los debates políticos influyeran en el cuerpo armado. No obstante, los partidos políticos fomentaron comportamientos partidistas en aspectos como la conscripción, el reclutamiento y la promoción de los militares. A pesar de la apoliticidad proclamada hacia el exterior, los partidos políticos moldearon y ajustaron sus intereses sobre las fuerzas militares, especialmente en contextos de guerras civiles recurrentes. Este escenario llevó a posponer la creación de un ejército central más robusto, ya que el partido en el poder debía enfrentarse con las debilitadas fuerzas del ejército central a diversas milicias regionales. Lo que llevó a que se pospusiera la creación de un ejército central más fuerte.

La tercera característica identificada en este análisis es la presencia de un proceso de profesionalización tardío, aunque marcado por años de práctica militar derivada de los conflictos civiles. Las estructuras de formación y educación experimentaron interrupciones en diversas

ocasiones, motivadas por consideraciones políticas y presupuestales. Fue únicamente durante la experiencia de la gran guerra civil, conocida como la Guerra de los Mil Días, y la incapacidad para hacer frente al proceso de secesión de Panamá, que surgió el estímulo para la creación de un auténtico ejército nacional. En este contexto, las misiones extranjeras y las lecciones extraídas de las guerras actuaron como catalizadores fundamentales que posibilitaron la organización de las fuerzas armadas y el desarrollo de las características esperadas de un ejército profesional, abarcando aspectos como el reclutamiento, la transmisión de conocimientos y la estructuración. No obstante, este proceso no logró desvincularse de las dinámicas de la pugna bipartidista, lo que implicó que la profesionalización de los militares se llevara a cabo en un entorno de intensa competencia política que permeaba su institución.

Una vez establecidas las características fundamentales, la investigación se orientó hacia la identificación de momentos históricos de inflexión que hubieran impactado de manera significativa en las fuerzas militares colombianas. Se identificaron cuatro procesos clave que moldearon a las fuerzas y les dieron una orientación particular en la interacción civil-militar. En primer lugar, se destaca el proceso de los escenarios de confrontación externa como catalizadores de la profesionalización y modernización. Aunque Colombia no ha enfrentado disputas fronterizas o territoriales significativas, el conflicto con Perú desempeñó un papel crucial en el interés del gobierno nacional por dotar y equipar a las fuerzas militares para enfrentar agresiones externas. Además, la colaboración con Estados Unidos llevó a las tropas colombianas a participar en un escenario de guerra internacional, específicamente en Corea, como parte de una misión internacional. Este proceso estimuló una renovación de las técnicas, doctrinas y estrategias militares, las cuales fueron aplicadas y adaptadas al contexto colombiano.

En segundo lugar, y quizás siendo una de las variables más influyentes en el análisis, se destaca que las fuerzas militares colombianas se estructuraron originalmente para desempeñar tareas de seguridad interna. Históricamente, han participado en actividades no militares, como el control del orden público, la atención a problemas insurgentes, inicialmente de carácter bandolero y luego guerrillero, así como en el desarrollo de infraestructura, apoyo a civiles en acciones de desarrollo social, lucha antinarcótics, entre otras actividades no convencionales. Esta situación ha tenido efectos significativos en su diseño, llevándolas a ser fuerzas ligeras, fragmentadas y dispersas.

Su papel se ha caracterizado por cumplir varias misiones simultáneas con un área de traslapo considerable con la policía. Esto tiene implicaciones profundas en su interacción con los líderes políticos y la sociedad, convirtiéndolas en instrumentos no solo de mantenimiento del orden, sino también de la estabilidad del gobierno, trascendiendo la preservación del orden constitucional. Además, se les ha asignado funciones que las mantienen en contacto constante con las comunidades, dificultando el principio de distinción, un elemento esencial en la interacción militar-civil. Este contacto permanente las ha llevado a desempeñar funciones para las cuales su preparación o formación no necesariamente es adecuada, como en el ámbito de la justicia y el control del orden público, lo que incrementa significativamente el papel de los militares en la sociedad colombiana, sugiriendo una falta de controles civiles efectivos sobre sus acciones.

El tercer momento histórico que configuraría las fuerzas militares y su interacción con la sociedad se sitúa en la experiencia militar durante el gobierno del General Rojas Pinilla en 1953. En este contexto, se refuerza la percepción de los militares como moderadores en el conflicto político. La elección de un gobierno militar, más que una medida de carácter corporativo por parte de las fuerzas armadas se revela como una estrategia adoptada por los partidos políticos para contener la escalada de violencia en el país. La confrontación entre liberales y conservadores, exacerbada desde

el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, se había tornado extremadamente difícil de controlar tanto para las fuerzas militares como para la policía, especialmente porque estas últimas operaban en favor de uno de los dos partidos. Así, la búsqueda de una alternativa que permitiera la pacificación condujo a la interrupción democrática, aparentemente contradictoria, al entregar el gobierno a los militares con el propósito de preservar el régimen partidista. Solo cuando el proyecto personalista de Rojas se vislumbró como una posible tercera fuerza política, los partidos políticos decidieron establecer un sistema que garantizara no solo el retorno a la democracia, sino también el mantenimiento del statu quo del bipartidismo. De este modo, surge el pacto de democracia restringida del Frente Nacional, que aísla la posibilidad de otras fuerzas políticas y regula el conflicto político mediante la conservación de las burocracias de ambos partidos.

De esta experiencia, se destaca nuevamente la marcada influencia de los partidos como ejes articuladores del sistema político colombiano. A partir de este análisis, se deriva la necesidad de establecer nuevos controles civiles sobre las fuerzas militares para evitar que estas pretendan mantener una participación en los asuntos nacionales, limitándoles la posibilidad de concebir intervenciones futuras y devolviendo la gestión de los asuntos sociales, económicos y políticos del país a través de la intermediación partidista.

En este contexto, surge el cuarto hito representado por la estructuración de lo que se conoce como la Doctrina Lleras, o el Pacto del Teatro Patria, en el cual el presidente Carlos Lleras propone la idea de establecer dos esferas de influencia separadas entre políticos y militares. Este pacto histórico entre las élites políticas colombianas y los militares ha sido reafirmado como la guía para la interacción civil-militar. Básicamente, plantea la necesidad de resaltar el carácter no deliberante, apolítico y subordinado al poder civil de las fuerzas militares para garantizar que no intervengan en política. A cambio, los líderes civiles se comprometen a no interferir en los asuntos

internos de las fuerzas militares y les otorgan autonomía para el manejo de sus temas. Sin embargo, una interpretación errónea de esta doctrina ha llevado a promover la idea de que los políticos no deben conocer ni intervenir en los asuntos de seguridad y defensa nacionales. Esta interpretación ha redundado en la concesión de gran autonomía para el desarrollo de funciones militares, con las implicaciones correspondientes en términos del control efectivo de los civiles sobre los militares. Al mismo tiempo, ha limitado la comprensión y liderazgo civiles sobre estas temáticas, generando efectos colaterales en la formulación de políticas públicas en el ámbito de seguridad y defensa, así como en el ejercicio de monitoreo y control.

En el análisis de la interacción civil-militar, el elemento del control civil sobre las fuerzas militares se revela como una dimensión fundamental. Por ende, nos planteamos la pregunta acerca del impacto que tuvo la reforma constitucional de 1991 en las Fuerzas Militares colombianas. Partimos de un momento crítico para esta interacción, representado por el proceso de toma y retoma del Palacio de Justicia en 1985, el cual fundamentó cambios significativos en las restricciones buscadas para el ejercicio militar. Estos cambios se materializaron en 1987 mediante la intervención de la Corte Constitucional y la limitación del estado de sitio, herramienta que había permitido un rol excesivo de los militares en la vida diaria colombiana.

Simultáneamente, se discutían procesos de profundización democrática, como la elección de autoridades locales y regionales, y la descentralización. Sumado a un proceso de paz efectivo con una de las tres principales guerrillas, esto catalizó una reforma constitucional. La Constitución de 1991 estableció condiciones que, si bien no alteraron radicalmente el entorno de las fuerzas armadas, introdujeron cambios formales e informales que buscaban reforzar los controles civiles sobre los militares, así como potenciar el cuerpo de policía, que hasta entonces había sido relativamente poco considerado. Se fortalecieron instituciones civiles en materia de defensa, como

la figura del ministro civil, el liderazgo civil de la agencia de inteligencia, y la estructuración de órganos asesores en seguridad y defensa.

Estos cambios coincidieron con una complejización del escenario de seguridad, marcada por el fortalecimiento de amenazas adicionales a las guerrillas, como el narcotráfico y el fenómeno paramilitar. Así, junto con los procesos de nuevos controles, instancias y formulación de estrategias de seguridad y defensa por parte de civiles, se inició un proceso de fortalecimiento militar mediante el crecimiento del presupuesto y el pie de fuerza. Este fortalecimiento se vio realmente catalizado después de importantes derrotas militares a finales de la década de los noventa, dando lugar a una de las preguntas centrales de nuestra investigación: si se han producido cambios que hayan conducido a procesos de fortalecimiento.

En este contexto, dos elementos resultaron determinantes. En primer lugar, la necesidad del gobierno de Pastrana de recuperar la iniciativa militar tras enfrentar una crisis de legitimidad política y militar importante durante el gobierno de Samper. En segundo lugar, el fortalecimiento de la cooperación internacional para abordar el problema de la producción y tráfico de narcóticos en el país, que se había convertido en una fuente significativa de inestabilidad.

Es relevante destacar que dos de los momentos de mayor dinamismo para el fortalecimiento de las fuerzas militares ocurrieron en paralelo a procesos de paz. Es decir, si bien las negociaciones de paz eran entendidas por los militares como elementos que fortalecían a las guerrillas, también fueron momentos de importantes inversiones en el sector de seguridad y defensa, así como para la renovación de la doctrina, el ajuste de capacidades y la reorganización militar.

En este trabajo, nuestro propósito ha sido evidenciar que las fuerzas militares colombianas no han buscado intervenciones directas en la política, dado que su participación en actividades de

seguridad interna les ha otorgado una serie de privilegios y funciones que constituyen un importante poder corporativo. Aunque no han tenido motivaciones para ejercer directamente el poder político, han encontrado espacios para influir en áreas no directamente relacionadas con su misión militar específica.⁷⁸ A pesar de la insistencia en su carácter apolítico y no deliberante, se han registrado casos de abierta contradicción a los líderes civiles, ante los cuales estos han reafirmado la subordinación de lo militar a lo civil, llegando incluso al retiro de elementos que cuestionen las decisiones políticas. No obstante, esta situación se ha vuelto más delicada en el contexto de los procesos de negociación con las guerrillas, donde se han producido importantes desencuentros que se buscaban subsanar mediante la socialización de actividades y propuestas, así como con la participación directa de los militares en la mesa de negociación. Sin embargo, los militares aún sostienen la idea de instrumentalización por parte de los líderes políticos en esta materia.

Otra hipótesis que hemos buscado evidenciar a lo largo de este trabajo es la existencia de mecanismos formales e informales de comunicación e interacción con el sistema político, propiciando negociaciones y acuerdos que minimizan los momentos de tensión. En este sentido, de manera sorprendente, la figura del ministro de defensa, incluso aquellos de origen civil, ha actuado como un canal que refleja los intereses corporativos e intenta representarlos en los poderes ejecutivo, judicial y legislativo. Por otro lado, las asociaciones de militares en retiro se han convertido en voceros importantes para expresar la inconformidad o crítica a las decisiones del

⁷⁸ Steven Cook publicó en 2007 su obra "Ruling but not governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey" en la cual estudia los fenómenos democráticos de estos países y como los militares han logrado desarrollar un rol importante en el mantenimiento de estos regímenes, muchas veces preservando privilegios y comportamientos institucionales propios de momentos autoritarios. De ahí que se pueda evidenciar en dicho estudio como en procesos de transición hay una adaptación de las interacciones civiles militares para preservar el sistema político y proteger al mismo tiempo los intereses de las fuerzas militares. (Cook, 2007)

gobierno de turno. En temas fundamentales, como la paz, se ha buscado también que estos grupos se sientan representados en el proceso de discusión. En ciertas condiciones históricas particulares, estas organizaciones han sido movilizadas por partidos políticos para oponerse a decisiones presidenciales. La reivindicación de la idea de esferas separadas entre lo político y lo militar ha permitido el mantenimiento de la iniciativa militar en cuanto a la adquisición de equipamiento, diseño presupuestal y formulación de políticas. En algunas coyunturas específicas en las que se percibió que un civil estaba traspasando estas competencias, se generaron tensiones con los militares, como fue el caso con la ministra Ramírez.

Otra hipótesis que se desarrolló considera que uno de los elementos que ha contribuido a la estabilidad de las relaciones civiles-militares en Colombia ha sido la existencia del conflicto armado. En otras palabras, la presencia de una amenaza interna como las guerrillas ha permitido que líderes políticos y militares encuentren una coincidencia importante al identificar un enemigo común, externo al sistema político. Esto los ha llevado a percibir una tarea compartida: la protección del sistema político. A diferencia de otras contrapartes regionales donde el enemigo interno se materializaba en un partido político, en Colombia, el cierre del sistema político impidió que estas opciones políticas diversas pudieran competir por la participación política, manteniéndose al margen del sistema. Desde esta perspectiva, militares y líderes políticos pudieron converger en el interés de enfrentar y contener esa amenaza, dando lugar a un acuerdo tácito que permitió el desarrollo de acciones de seguridad y defensa con prioridades compartidas entre ambas partes. Incluso el fenómeno paramilitar o de autodefensa, aunque solo abordado tangencialmente en esta investigación, podría ser indicativo de este proceso de relativa no tensión en aras de un interés compartido.

Sin embargo, esto no implica que las dinámicas civiles-militares en Colombia hayan carecido de momentos de tensión. Sostenemos también que los procesos de negociación y los acuerdos de paz con las guerrillas se convierten en elementos disruptores en la interacción civil-militar. En estos momentos coyunturales, los líderes políticos buscan reconocer a ese enemigo militar como un actor político con el cual se puede discutir, negociar, llegar a acuerdos y ofrecer concesiones. Estos elementos suelen ser objeto de críticas desde el ámbito militar, basadas tanto en la supuesta experiencia histórica de incumplimientos por parte de la guerrilla como en la creencia de que la salida exclusivamente militar era viable, haciendo posible la derrota de las guerrillas. A pesar de estas diferencias, el liderazgo político ha logrado gestionar estas situaciones, imponiéndose la opción de la negociación. Paralelamente, el gobierno ha facilitado las condiciones financieras, de equipamiento y entrenamiento, así como medidas legales que brinden seguridad jurídica sobre el tratamiento que recibirán los militares.

Exploramos la afirmación de que cuando las fuerzas militares encuentran mayor concordancia con los objetivos políticos del gobierno, tienden a debilitarse los controles. La identificación de los intereses institucionales con los políticos propicia una mayor estabilidad en la relación civil-militar, pero al mismo tiempo genera dificultades para ejercer el control civil sobre las fuerzas. En este contexto, temas como el control a la justicia penal militar, el fuero militar, las investigaciones sobre vinculación con estructuras paramilitares y el control y castigo de conductas violatorias de los derechos humanos, como los falsos positivos, cobran especial interés. Gobiernos que han privilegiado los resultados sobre el proceso han enfrentado cuestionamientos, como ocurrió con el estatuto de seguridad, las Convivir, la retoma del Palacio de Justicia o los mal llamados falsos positivos.

Las fuerzas militares en la Colombia contemporánea han desempeñado un papel predominante en los asuntos del país. A diferencia de la excepcionalidad entendida como no intervención, que implicaría la permanencia de las fuerzas "en sus barracas", las fuerzas militares colombianas están frecuentemente presentes en los titulares de noticias. Aunque los militares colombianos no han buscado activamente la intervención y la interrupción democrática, han ocupado espacios de alta discrecionalidad y participación política debido a su creciente papel en el sistema político como garantes directos de la seguridad nacional. A medida que los roles de empleo de las fuerzas se plantean de manera más amplia y los desafíos de seguridad y defensa se complejizan, se plantean nuevos escenarios de acción militar.

La excepcionalidad colombiana da lugar a una narrativa sumamente interesante, tal vez divergente de la idea original. La ausencia de golpes militares no se traduce necesariamente en unas fuerzas militares completamente alineadas con el gobierno civil. Por el contrario, pueden surgir momentos de discrepancia, cuya resolución práctica ha implicado el ejercicio del poder discrecional presidencial para reorganizar las fuerzas militares. Los escasos "ruidos de sables" no implican necesariamente que los militares carezcan de privilegios como miembros de una clase de funcionarios públicos. En el caso colombiano, una mayor supervisión civil no ha debilitado las fuerzas; por el contrario, los ajustes constitucionales coinciden con un proceso de crecimiento y fortalecimiento militar.

Asimismo, la creencia de que para evitar la tentación de intervención directa era necesario separar de manera aséptica los campos político y militar ha redundado en una escasa participación de lo político en la gestión y definición de prioridades en materia de seguridad y defensa. Aunque se han logrado avances significativos en cuanto a los espacios de toma de decisiones, los controles técnicos en la formulación presupuestal y el fomento de programas académicos para la formación

de civiles en estos campos, persiste una suerte de divorcio entre las dos esferas que solo podrá superarse mediante un mayor nivel de interacción, contacto, estudio y el desarrollo de planes y actividades conjuntas. Es imperativo fortalecer las instituciones civiles para el control del sector seguridad y defensa, así como preparar a los profesionales del sector para desempeñar sus funciones en un contexto de acción diferenciada.

Lo excepcional de las fuerzas militares colombianas no radica únicamente en no haber interferido en las elecciones, sino en su participación a través del manejo del conflicto interno armado a lo largo de décadas. Han desempeñado roles diversos, pero siempre desde la construcción de una noción de profesionalismo militar y subordinación a la autoridad civil. En la actualidad, persisten temas cruciales para el estudio de la dinámica civil-militar, entre ellos, abordar preocupaciones como la corrupción, los abusos en materia de derechos humanos y los resultados de las investigaciones judiciales en el ámbito de la justicia transicional. Estos temas ejercerán presión sobre la interacción civil-militar y requerirán un compromiso decidido de ambas partes: por un lado, los civiles al dar continuidad y profundidad a las investigaciones, y por otro, los militares en la corrección y prevención de dichas conductas.

A lo largo de la investigación, hemos abordado el tema del control civil, retomando las dimensiones planteadas por Croissant et al. (Croissant, Wolf, Kuehn, & Chambers, 2011). Podríamos afirmar que existe un nivel importante de control civil, a pesar del histórico nivel de discrecionalidad que se les ha permitido en el manejo del conflicto. Los militares colombianos no han ejercido influencia en la selección de liderazgos ni han afectado los procedimientos electorales. Por el contrario, las autoridades electorales suelen recurrir a los militares para hacer uso de sus capacidades logísticas y para la provisión del servicio de seguridad. En cuanto a la formulación de políticas públicas, los militares colombianos tienen la iniciativa en los procesos de adopción y de

políticas en temas de seguridad y defensa. No obstante, muchos de los recientes avances en doctrina, planeamiento, formulación de proyectos educativos, y planes y programas, aunque han surgido como procesos de reflexión institucional, han tenido momentos de consulta y participación de diversos actores civiles en las fases de desarrollo. Sin embargo, es importante continuar buscando una mayor apertura en el proceso de formulación de políticas en seguridad y defensa.

En relación con el tema presupuestal, es crucial fortalecer los mecanismos de transparencia, seguimiento y verificación. La dificultad para obtener series históricas de datos y aislar conceptos y variables presupuestales, evidenciada en el desarrollo de este trabajo, sugiere la necesidad de refinar la capacidad de reporte y control en estos temas. Esto, lejos de estar cubierto por la secrecía que rodea el tema de seguridad y defensa, permitiría un mejor conocimiento del sector. El desarrollo de funciones multimisión, con un fuerte componente de dinámicas de seguridad interna, seguirá siendo el desafío más importante para el control civil sobre las fuerzas militares. El seguimiento, verificación y revisión del planeamiento de las operaciones siguen siendo elementos relevantes, y es crucial que los líderes civiles se involucren en el tema, reconociéndolo como una esfera de competencia conectada y no aislada. Aunque es difícil que todo líder político pueda dar cuenta de estos procesos, se puede formar y fortalecer una burocracia especializada que facilite este diálogo.

En cuanto al control civil, es importante que el establecimiento de metas en seguridad interna sea liderado por civiles, y que el empleo de las fuerzas esté en consonancia con los intereses del gobierno. Aunque esta coincidencia no debe entenderse como un relajamiento de los controles civiles, se deben implementar medidas legales y de supervisión. Ampliar el rol de las fuerzas militares a campos tan diversos debe ser cuidadosamente planteado y estudiado para evitar conflictos con otras instituciones, como la policía o los servicios de inteligencia. Aunque los asuntos

institucionales han estado más abiertos a la discusión desde 2011, con la renovación de documentos importantes en doctrina y estrategia, aún existen áreas en las cuales los militares retienen un grado significativo de autonomía.

La complejidad del escenario de seguridad colombiano implica la persistencia de un rol activo, visible e importante de los militares. Por ende, para una efectiva reforma del sector defensa y un control civil efectivo, es crucial cambiar el discurso que fundamenta las relaciones civiles-militares en la idea de competencias excluyentes. Esta concepción mantiene en el imaginario la percepción de mutua desconfianza. Por ejemplo, perpetuar ideas como que los militares tienen ciudadanía restringida con limitación al voto debido a la suposición de que podrían influenciar con las armas el resultado, mientras que los políticos no deben intervenir en temas de defensa porque carecen de conocimiento o trasladan intereses externos o partidistas, no contribuye al necesario diálogo. La seguridad y la defensa son áreas que requieren una confluencia de ambas esferas, lo cual se logrará fortaleciendo los patrones de interacción civil-militar.

Anexo 1. Gasto en defensa de Colombia, 1950-2022

AÑO	GP/PIB %	GM/PIB %	(GP+GM)/PIB %	GM/GGN %	GP/GGN %
1950	0,22	1,06	1,27	18,08	3,70
1951	0,21	1,24	1,45	17,51	3,00
1952	0,26	1,56	1,82	22,98	3,81
1953	0,28	2,07	2,35	26,06	3,52
1954	0,38	2,03	2,41	24,57	4,65
1955	0,49	1,83	2,32	20,07	5,37
1956	0,41	1,78	2,19	20,56	4,73
1957	0,34	1,44	1,77	20,70	4,85
1958	0,27	1,38	1,65	18,40	3,54
1959	0,41	1,28	1,69	17,39	5,51
PROMEDIO 1950s	0,33	1,57	1,89	20,63	4,26
1960	0,44	1,36	1,81	16,89	5,46
1961	0,51	1,35	1,86	12,90	4,89
1962	0,76	1,33	2,09	14,05	8,04
1963	0,89	1,39	2,28	14,84	9,48
1964	0,78	1,31	2,10	16,16	9,67
1965	0,80	1,29	2,08	16,48	10,18
1966	0,79	1,27	2,07	15,31	9,52
1967	0,76	1,22	1,98	14,63	9,08
1968	0,69	1,49	2,18	14,56	6,78
1969	0,86	1,29	2,15	10,67	7,13
PROMEDIO 1960s	0,73	1,33	2,06	14,64	8,02
1970	0,91	1,42	2,33	10,20	6,57
1971	0,95	1,79	2,74	12,36	6,60
1972	0,83	1,19	2,02	9,23	6,43
1973	0,72	1,02	1,74	7,99	5,63
1974	0,69	0,92	1,60	7,97	6,00
1975	0,80	0,99	1,79	7,73	6,21
1976	0,60	0,93	1,54	7,72	4,97

1977	0,63	0,85	1,48	7,92	5,90
1978	0,66	0,93	1,60	7,99	5,68
1979	0,71	1,02	1,73	7,84	5,45
PROMEDIO 1970s	0,75	1,11	1,86	8,69	5,94
1980	0,70	1,09	1,79	8,45	5,46
1981	0,72	1,03	1,75	7,38	5,18
1982	0,71	1,01	1,72	7,13	5,02
1983	0,92	1,30	2,22	9,28	6,53
1984	0,95	1,38	2,33	9,40	6,45
1985	0,89	1,17	2,06	8,34	6,33
1986	0,78	1,16	1,95	8,77	5,89
1987	0,85	1,14	1,99	8,55	6,36
1988	0,82	1,32	2,14	9,74	6,04
1989	0,82	1,37	2,19	9,44	5,69
PROMEDIO 1980s	0,82	1,20	2,01	8,64	5,89
1990	0,65	1,43	2,08	9,50	4,33
1991	0,69	1,32	2,01	10,67	5,56
1992	0,80	1,53	2,34	10,58	5,54
1993	0,95	1,92	2,86	13,38	6,62
1994	0,80	1,45	2,25	11,39	6,23
1995	0,86	1,57	2,43	11,54	6,36
1996	0,98	2,02	3,00	12,91	6,24
1997	1,02	2,12	3,14	13,05	6,26
1998	1,13	1,97	3,10	11,63	6,65
1999	1,24	2,30	3,54	11,97	6,46
PROMEDIO 1990s	0,91	1,76	2,68	11,66	6,02
2000	0,99	1,88	2,87	11,46	6,04
2001	1,04	2,09	3,13	11,41	5,68
2002	1,02	2,27	3,29	12,69	5,73
2003	0,97	2,35	3,32	14,42	5,96

2004	0,98	1,77	2,75	9,92	5,52
2005	0,98	1,64	2,62	8,99	5,40
2006	0,95	1,65	2,60	9,48	5,4
2007	0,94	1,64	2,58	9,09	5,2
2008	1,03	2,09	3,11	11,61	5,7
2009	1,09	2,01	3,10	9,65	5,2
PROMEDIO 2000s	1,00	1,94	2,94	10,87	5,58
2010	1,05	1,83	2,87	9,07	5,2
2011	1,01	1,66	2,67	8,87	5,4
2012	1,03	1,66	2,69	8,54	5,3
2013	1,03	1,78	2,81	8,75	5,1
2014	1,03	1,74	2,77	8,20	4,9
2015	1,02	1,57	2,59	7,41	4,8
2016	1,04	1,51	2,54	7,70	5,9
2017	1,04	1,41	2,45	5,79	4,2
2018	1,02	1,31	2,33	5,48	4,2
2019	1,00	1,32	2,32	5,41	4,0
PROMEDIO 2010S	1,02	1,58	2,46	7,52	4,79
2020	0,97	1,42	0,97	5,2	4,0
2021	1	1,27	2,27	4,3	3,3
2022	0,88	1,02	1,9		

Fuente: PIB nominal en millones de pesos: DANE, Cepal y Banco de la República. Desde 1950 fuente Banrepública. Desde 1925-1949 serie construida por José Antonio Ocampo y Camilo Tovar. El cálculo del PIB en Colombia ha cambiado según el año base de su metodología: Primera parte: 1925-1997 con año base 1975=100/ Segunda parte: 1994-2007 con año base 1994=100/ Tercera parte: 2000-2007 con año base 2000=100/ Cuarta parte: 2000-2010 con año base 2005=100/ Quinta parte: 2005-2022 base 2015=100. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/catalogo#pib2015> POBLACIÓN: desde 1950 hasta 2022 Banco de la República, <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/poblacion> GASTO EN DEFENSA Y GASTO EN POLICÍA: Rodríguez, Ligia y Numpaque, Cielo María. Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994. *Archivo de Macroeconomía*, No. 45. A partir de 1994 la fuente es el Informe de la situación de las finanzas públicas de la Contraloría General, <https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/informes-de-finanzas-publicas>

NB: Gasto Policía (GP), Producto interno bruto (PIB), Gasto Militar (GM), Gasto General de la Nación (GGN).

Cálculos propios

Bibliografía

- Abel, C. (1987). *Política, Iglesia y Partidos en Colombia, 1886-1953*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Abella, A. (1973). *Así fue el 13 de junio*. Bogota: Aquí Bogota.
- Acta de los jefes y oficiales del ejercito de Colombia en el Perú. (1827). *Documentos relativos a la vida pública del Libertador*. Caracas: Imprenta de Devisme y hermano.
- Aguilera Peña, M. (. (2016). *Tomas y ataques guerrilleros 1965-2013*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica
- Agüero, F. (1995). *Soldiers, civilians and democracy: post-Franco Spain in Comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Agüero, F. (1998). Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America. *Mershon International Studies Review*, 383-404.
- Alape, A. (1989). El 9 de abril, asesinato de una esperanza. En A. Tirado Mejía, *Nueva Historia de Colombia* (págs. 33-55). Bogotá: Editorial Planeta.
- Alape, A. (2000). *Bogotazo, Memorias del olvido*. Bogotá: Planeta.
- Ali, U. (2017). An Analysis of two different models of Civil-Military Relations: The case of Turkey. *Uluslararası İlişkiler*, 14(55), 41-57.
- Alonso Espinal, M. A. (2014). Ensamblajes institucionales y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX. *Co-herencia* , 169-190.
- Amaya Palacios, S. (2021). Milicias independentistas antioqueñas. Herencia hispana y transformación republicana: reglamento, financiación y fuero. *Revista Universitaria de Historia Militar*, 149-171.
- Amaya Villareal, Á., & Cote Barco, G. (2006). La toma del palacio de justicia: la reparación del daño en eventos de violación de derechos humanos. *Vniversitas*, 112, 317-349.
- Anderson, C. (1974). *Cambio político y económico en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Angarita, P. E. (2011). *Seguridad democrática lo invisible de un régimen político y económico*. Medellín: Siglo del Hombre.
- Archivo General de la Nación. (15 de 8 de 2023). *Archivo General de la Nación*. Obtenido de https://www.archivogeneral.gov.co/sites/default/files/exposiciones_patrimonio/ConstitucionesColombia/1853/Texto1853.pdf
- Arriagada, G. (1986). *El pensamiento político de los militares*. Santiago: Aconcagua.
- Asamblea Nacional Constituyente. (14 de septiembre de 1954). Acto Legislativo 06. *por el cual se decreta la prohibición del comunismo internacional*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial.

- Atehortúa C, A., & Vélez, H. (1994). *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*. Cali: Tercer Mundo Editores- Universidad Javeriana.
- Atehortúa Cruz, A. (2001). Las fuerzas militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. *Revista Historia y Espacio*, 133-166.
- Atehortúa Cruz, A. (2004). Los estudios acerca de las fuerzas militares en Colombia: balance y desafíos. *Análisis Político*, 12-24.
- Atehortúa Cruz, A. (2007). El conflicto colombo-peruano: apuntes acerca de su desarrollo e importancia histórica. *Historia y espacio*, 1-26.
- Atehortúa Cruz, A. (2008). Colombia en la Guerra de Corea. *Folios*, 63-76.
- Atehortúa Cruz, A. L. (2008A). Influencia de las misiones chilenas en la Escuela militar de Cadetes 1907-1916. *Pedagogía y Saberes*, 111-121.
- Atehortúa Cruz, A. (2009). El cuartelazo de Pasto. *Historia Crítica*, 148-169.
- Atehortúa Cruz, A. (2009). *Construcción del Ejército Nacional en Colombia 1907-1930: reforma militar y misiones extranjeras*. Medellín: La Carreta.
- Atehortúa Cruz, A. (2010). *1810 Ni revolución ni nación*. Medellín: La Carreta Editores.
- Atehortúa Cruz, A. L. (2010). El golpe de Rojas y el poder de los militares. *FOLIOS*, 33-48.
- Atehortúa Cruz, A. (2011). La presencia de Estados Unidos en la formación de los militares colombianos a mediados del siglo XX. *Historia y Espacio*, 58-71.
- Atehortúa Cruz, A. L. (2005). *Militares: otra visión, otros estudios*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Atehortúa Cruz, A. L. (2011). Decisiones y narcos. Discusiones recientes en torno a los hechos del palacio de justicia. *Análisis Político*, 24(71), 91-108.
- Atehortúa, A. L. (2011). La presencia de los Estados Unidos en la formación de los militares colombianos a mediados del siglo XX. *Historia y Espacio*, 1-16.
- Avant, D. (1996). Are the reluctant warriors out of control? why the U.S. Military is averse to responding to post cold wars threats. *Security Studies*, 59-90.
- Avilés, W. (2006). *Global Capitalism, Democracy and Civil- Military Relations in Colombia*. New York: SUNY Press.
- Balamir, G. (2015). Civil Military Relations in the democratization process: searching for a conceptual framework. En A. S. Soliman, *Guardians or oppressors : Civil-military relations and democratisation in the mediterranean region*. (págs. 7-19). Cambridge Scholars Publishing.
- Baquer, M. A. (1988). *El militar en la sociedad democrática*. Madrid: Eudema.

- Bareño, A. R. (2013). Tomás Rueda Vargas como asesor de la Segunda Misión Pedagógica Alemana en Colombia: Aportes y desafíos (1924-1926). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional- Maestría en Educación.
- Barreto, V. (1960). La presencia militarista. En V. Beltrán, *El papel político y social de las fuerzas armadas en América Latina*. Caracas: Monte Avila Editores.
- Banco Mundial. (febrero de 2023). Gasto Militar. Obtenido de https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?most_recent_value_desc=true
- BBC Mundo News. (2018). Por qué casi 5 millones de colombianos "desaparecieron" súbitamente de las cifras oficiales (y qué efectos tiene eso para el país). BBC News.
- Beezley, W. H. (1969). Caudillismo: An interpretative Note. *Journal of Inter-American Studies*, 345-352.
- Berqueist, C. (2001). Una comparación enter la guerra de los mil días y la crisis contemporánea. En G. Sánchez , & M. Aguilera, *Memorias de un país en guerra: los mil días 1899-1902*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Berquist, C. (1999). *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910: la guerra de los mil días, sus antecedentes y consecuencias*. Bogotá: El áncora editores- Banco de la República.
- Bland, D. (1999). A Unified Theory Of Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society*, 26(1), 7-26.
- Bolívar, S. (1964). *Cartas del libertador (Tomo ii)* . Caracas: Fundación Banco de Venezuela.
- Borrero, A. (11 de mayo de 2015). *La politización de las fuerzas armadas ¿conveniente hasta que punto?* Obtenido de Razón Pública: <https://razonpublica.com/la-politizacion-de-las-fuerzas-armadas-conveniente-hasta-que-punto/>
- Borrero Mansilla, A. (2017). Guerra, política y derecho. Bogotá: Editoria Universidad del Bosque.
- Bosenberg, L. E. (2015). Militares colombianos en la Alemania nazi, 1934-1937. *Memoria y Sociedad*, 42-56.
- Botía, C. G. (2006). La Amazonia de los cónsules: el Estado en la frontera, 1880-1930. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la cultura*, 31-60.
- Braun, H. (1985). *The assassination of Gaitán: public life and urban violence in Colombia*. Madison: The University of Winsconsin Press.
- Braun, H. (1987). *Mataron a Gaitán*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Bruneau, T. (2013). Impediments to the accurate concetualization of civil-military relations. En T. B. Matei, *The Routledge Handbook of civil-military relations* (págs. 13-21). Abingdon: Routledge.
- Bruneau, T. (2015). Development of an approach through debate. En T. B. Matei, *The Routledge Handbook of civil-military relations* (págs. 22-26). Abingdon: Roetledge.

- Bruneau, T., & Matei, F. (Diciembre de 2008). Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization*, 15(5), 909-929.
- Buitrago González, V. (2018). La conspiración septembrina. *Revista Nueva Epoca*, 203-214.
- Buitrago, F. L. (2016). *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia: La contribución de Francisco Leal Buitrago Tomo II*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Bushnell, D. (1968). Santanderismo y bolivarianismo: dos matices en pugna. *Desarrollo Económico*, 243-261.
- Bushnell, D. (1996). *Colombia una nación a pesar de sí misma: de los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá: Planeta.
- Cabrera Hanna, S. (2019). La "soberanía primitiva" y las proclamas de los municipios en el Distrito Sur durante la crisis de la Gran Colombia de 1826. *Historia Crítica*, 3-23.
- Cacciatore, G., & Scocozza, A. (2010). *El gran majadero de América: Simón Bolívar pensamiento político y constitucional*. Bogotá: Editorial Planeta- Universidad de Salerno.
- Calderón Schrader, C. (2014). Atlas básico de la historia de Colombia. *Revista Credencial*.
- Camacho Arango, C. (2016). Historia narrativa de la toma y ocupación peruana de Leticia (Colombia, río Amazonas septiembre 1932). *Historiela: Revista de historia local y regional*, 335-358.
- Camacho, C. (2016). *El conflicto de Leticia (1932-1933) y los ejércitos de Perú y Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Campos Chau, J., & Gómez García, S. (2020). Generalidades históricas y teóricas de la organización electoral y los partidos políticos en Colombia. *Revista Jurídica Piélagus*.
- Cardona, P. (2020). ¿Habrán de llamar una madre criminales a sus hijos? la conspiración del 23 de julio de 1833 contra el gobierno de Francisco de Paula Santander. *Araucaria*, 623-631.
- Cardona Zuluaga, P. (2022). Hordas feroces, víctimas y beligerantes. Colombia en la guerra de 1859-1862. *Historia Caribe*, 149-175.
- Cardoza Sáez, E. (2015). El caudillismo y militarismo en Venezuela: Orígenes, conceptualización y consecuencias. *Procesos históricos. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 143-153.
- Cardenas, M., Cadena, X., & Caballero, C. (2005). Análisis en el incremento del gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia. Recuperado el febrero de 2023, de Fedesarrollo:
https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1334/Repor_sm_2005_Cardenas_Cadena_y_Caballero.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carpenter, T. (27 de julio de 2021). *Plan Colombia: Washington's Latest Drug War Failure*. Recuperado el 2015, de Cato Institute: <https://www.cato.org/commentary/plan-colombia-washingtons-latest-drug-war-failure>

- Carpenter, T. (27 de julio de 2021). Plan Colombia: Washington's Latest Drug War Failure. Recuperado el 2015, de Cato Institute: <https://www.cato.org/commentary/plan-colombia-washingtons-latest-drug-war-failure>
- Carrigan, A. (2009). *El palacio de Justicia: una tragedia colombiana*. Bogotá: Icono.
- Castaño Rubiano, C. (2020). General Fernando Landazábal Reyes: el filósofo guerrero. *Fuerzas Armadas*, 15-34.
- Castilla Jacome, C. (1989). *Historia de un soldado de la guerra de los mil días*. Bogotá: Sin dato.
- Castro Caycedo, G. (2008). *El Palacio sin máscara*. Bogotá: Planeta.
- Celis, L. E. (23 de 1 de 2021). *Fundación Paz y Reconciliación PARES*. Obtenido de <https://www.pares.com.co/post/el-sistema-del-p%C3%A1jaro-el-discurso-del-teatro-patria-y-virgilio-barco>
- Centro de estudios histórico-militares del Perú CEHMP. (1932). *Diario de marchas y operaciones de la quinta división del ejército peruano*.
- Chaparro García, J. (2019). El discurso civilista en tiempos de la Gran Colombia. *Co-herencia*, 153-183.
- Clausewitz, C. V. (1976). *De la Guerra*.
- Cohen, E. (2003). *Supreme command: soldiers, statemen and leadership in war time*. Anchor.
- Cohen, E. (2003). Who is at the healm ? leadereship an interview with Eliot Cohen. General Strategies how United States makes war. *Harvard International Review*, 60-63.
- Coleman, B. (2008). *Colombia and the United States: the making of an Inter American Alliance, 1939-1960*. Kent: he Kent State University Press.
- Comisión de la Verdad. (16 de 08 de 2023). *Asalto del M-19 al cantón norte profundiza la represión*. Obtenido de <https://www.comisiondelaverdad.co/asalto-del-m-19-al-canton-norte-profundiza-la-represion>
- Comisión de la Verdad. (22 de 08 de 2023). *Comisión de la Verdad*. Obtenido de No matarás. El discurso del Teatro Patria: <https://www.comisiondelaverdad.co/el-discurso-del-teatro-patria>
- Comisión de la Verdad. (sf). Las repúblicas independientes. Recuperado el enero de 2023, de Comisión de la Verdad: <https://www.comisiondelaverdad.co/las-republicas-independientes>
- Congreso de la República. (19 de Diciembre de 1997). Ley 416 de 1997. *Por medio de la cual se modifica (sic) parcialmente los Estatutos de la Carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional*. Bogotá.
- Consejería presidencial para los Derechos Humanos. (2014). *Atlas del Impacto Regional del Conflicto Armado en Colombia*. Bogotá: Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

- Constitución Política de Colombia . (4 de Agosto de 1886). Bogotá.
- Cook, Steven, A. (2007), *Ruling but not governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*, Johns Hopkins University Press.
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia C-477/98. *Demanda de inconstitucionalidad en contra de la ley 416 de 1997*.
- Corral, H. (17 de diciembre de 2000). Guerrilleros o narcotraficante. *El Tiempo*, págs. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1285823>.
- Credencial Historia. (12 de Octubre de 2016). Colombia y el mundo, 1933. *Revista Credencial Historia*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Croissant, A., Wolf, S., Kuehn, D., & Chambers, P. (2011). Conceptualising civil-military relations in emerging democracies. *European Political Science*(10), 137-145.
- Cunill Grau, P. (1987). *Geografía del poblamiento venezolano en el siglo XIX*. Caracas: Ediciones Presidencia de la República.
- Dávila Ladrón de Guevara. (1998). *El juego del poder: historia, armas y votos*. Bogotá: Ediciones Uniandes-CEREC.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (1998). *El juego del poder: historia, armas y votos*. Bogotá: Uniandes.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (1999). Dime con quien andas: las relaciones entre los civiles y militares en Colombia de los años 90. En R. Diamint, *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (págs. 365-380). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dávila Ladrón de Guevara, A. (2015). *Democracia pactada: el frente nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Alfaomega-Uniandes.
- Dávila Ladrón de Guevara, A., Escobedo, R., Gavina, A., & Vargas, M. (s.f.). El Ejército colombiano durante el período Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico. *Colombia Internacional*, 49-50, 148-178.
- Davis, L., & North, D. (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. London: Cambridge University Press.
- De la Espriella, R. (s.f.). *Las ideas políticas de Bolívar*. Bogotá: Publicaciones Cultural.
- Deas, M. (2017). *Las fuerzas del orden y once ensayos de historia de Colombia y las Américas*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Decreto 53. (9 de Enero de 1900). Sobre el servicio militar y pasaportes.
- Desch, M. C. (2001). *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press .
- Diario Oficial. (1888). *Decreto #1003*. Bogotá.

- Díaz, F., & Chapín, P. (27 de septiembre de 1909). Mensaje al Jefe del Comando del Ejército. *Carta*. Bogotá: ANAC, FMRE.
- DNP, D. N. (2009). Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad. DNP.
- DNP, D. N. (2021). Análisis histórico del Gasto en Defensa y Seguridad 1990-2020. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/28072022-Analisis-historico-GDS_Fuentes-y-usos_Final.pdf.
- Domínguez Coral, M. A. (2019). Inversiones en medios de defensa de Colombia y Venezuela y su influencia en las relaciones internacionales. Tesis maestría en relaciones internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.
- Donadio, A. (2002). *La guerra con el Perú*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.
- Dufort, P. (2013). Las políticas desarrollistas de Alberto Ruiz Novoa a principios de 1960: ¿Podríamos haber evitado medio siglo de guerra? *Estudios en Seguridad y Defensa* #8, 31-46.
- Duque Daza, J. (2020). *Políticos y militares en Colombia: la toma del palacio de justicia y el proceso 8000 ¿Por qué no hubo quiebre democrático?* Cali: Universidad del Valle.
- Echandía, C. (2014). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). *Zero*(33), <https://zero.uexternado.edu.co/cincuenta-anos-de-cambios-en-el-conflicto-armado-colombiano-1964-2014/>.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército 3-28 Apoyo a la Autoridad Civil*. Bogotá: Centro de Doctrina del Ejército Nacional. Obtenido de https://www.cedoe.mil.co/enio/recurso_user/doc_contenido_pagina_web/800130633_4/458781/mfre_3_28_apoyo_de_la_defensa_a_la_autoridad_civil.pdf
- El Heraldo. (3 de Junio de 2014). Mindefensa pide no manosear las Fuerzas Armadas de Colombia. *El Heraldo*. Obtenido de <https://www.elheraldo.co/nacional/mindefensa-pide-no-manosear-las-fuerzas-armadas-de-colombia-154698>
- El País. (28 de Agosto de 1985). La muerte de un jefe del M-19, un duro golpe al plan de paz de Betancur. *El PAIS*, pág. https://elpais.com/diario/1985/08/29/internacional/494114423_850215.html.
- El Siglo. (14 de Junio de 1949). Regresa el Dr. Gómez. *El Siglo*.
- El Tiempo. (25 de Julio de 1997). Samper retira a Bedoya por decreto. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (24 de junio de 1998). Ejército es inepto y abusivo. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-800666>
- El Tiempo. (11 de Agosto de 1998). La nueva cúpula comprometida con la paz. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-779545>
- El Tiempo. (9 de septiembre de 1998). Pliego de observaciones militares al despeje. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-808086>

- El Tiempo. (10 de abril de 2003). La ministra tuvo que ceder. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-986039>
- El Tiempo. (12 de Agosto de 2003). Ultimatum de Uribe a militares. *El Tiempo*. Recuperado el 2 de junio de 2022, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1020602#:~:text=%22Los%20comandantes%20de%20brigada%20o,cartera%20y%20los%20altos%20mandos.>
- El Tiempo. (31 de octubre de 2004). Despega la más grande compra de aviones de combate en el país. *El Tiempo*, págs. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1503701>
- Embajada de los Estados Unidos de América. (2001). *La Iniciativa Regional Andina*. Bogotá: Sección Cultural e Informativa, Oficina de Prensa.
- Esquivel , R. (2001). *Colombia indefensa*. Bogotá: Editorial Espasa.
- Esquivel Triana, R. (2010). *Neutralidad y orden: política exterior y militar en Colombia, 1886-1918*. Bogotá: Editorial Universidad Javeriana.
- Esquivel Triana, R. (2011). La escuela Militar de 1880 a 1907: difícil transición. *Revista Científica General José María Córdova*, 319-333.
- Esquivel Triana, R. (2011). La Escuela Militar de 1880 a 1907: difícil transición. *Revista científica General José María Córdova*.
- Esquivel Triana, R. (2012). Colombia: de la independencia a la indefensa nacional. *Estudios en seguridad y Defensa*, 16-29.
- Esquivel Triana, R. (2013). Colombia entre guerras 1919-1939. *Revista Científica General José María Córdova*, 247-266.
- Esquivel Triana, R. (2015). Modernidad hispana en las ciencias militares en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 319-337.
- Esquivel Triana, R. (2016). La Fuerza Aérea Colombiana y el cese del conflicto armado 1998-2015. *Revista Científica José María Córdova*.
- Esquivel Triana, R. (2017). Influencia liberal estadounidense en el Ejército colombiano, 1880-1904. *Revista Científica General José María Córdova*.
- Esquivel Triana, R. (2019). Fuerza Aérea y conflicto en el Caribe colombiano, 1980-2010. *Ciencia y Poder Aéreo*, 122-139.
- Feaver, P. (2003). *Armed Servants : Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Feaver, P. D. (1996). The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces & Society* , 23(2), 149-178.
- Fedesarrollo. (1998). *Evolución del Gasto Público Social en Colombia. Análisis Coyuntural*. Bogotá: Fedesarrollo.

- Fernández de Soto, G. (2004). *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogotá: Editorial Norma.
- Finer, S. (2002). *The Man on Horseback :The Role of the Military in Politics* . Routledge.
- Fischer, T. (1997). Desarrollo hacia afuera y guerras civiles en Colombia, 1850-1910. *Ibero amerikanisches Archiv, Neue Folge*, 91-120.
- Fischer, T. (1998). Antes de la separación de Panamá: la guerra de los mil días, el contexto internacional y el canal. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la cultura*.
- Fisher, T. (2001). DE la Guerra de los mil días a la pérdida de Panamá. En G. Sanchez, & M. Aguilera, *Memorias de un país en guerra: los mil días 1899-1902*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Fitch, S. J. (1998). *The armed forces and democracy in Latin America*. Washignton: Jhons Hopkins University Press.
- Forero Garzón , M. E. (2021). Fronteras y las relaciones civiles militares en Colombia. En S. P. Quintero, *Relaciones civiles militares: una aproximación a los roles de las fuerzas militares en Colombia* (págs. 33-49). Bogotá: Escuela Militar de Cadetes José María Córdova.
- Forero, J. (1964). *Historia de la aviación de Colombia*. Bogotá: Aedita.
- Forero, O. (2002). Pastrana-militares: mantenimiento del régimen en medio de dificultades y mutuo apoyo. *Revista opera*, 2(2), 165-189.
- Foster, G. (Winter de 2005). Civil-Military Relations: The Postmodern Democratic Challenge. *World Affairs*, 167(3), 91-100.
- Fuerza Aérea Colombiana. (22 de 12 de 2022). FAC. Obtenido de Fuerza Aérea Colombiana: www.fac.mil.co/iii-aviacion-militar
- Fundación Excelencia, liderazgo y transformación. (25 de marzo de 2022). *Cuando el M-19 robó mas cinco mil armas al Cantón Norte del Ejército en Bogotá*. Recuperado el 16 de septiembre de 2023, de Conferencias para la transformación y el liderazgo público: <https://www.fundelt.com/excelencia-liderazgo-transformacion/cuando-el-m-19-robo-mas-cinco-mil-armas-al-canton-norte-del-ejercito-en-bogota/>
- Gaceta de Santander. (1898). *Decreto 30 de Septiembre de 1898 por el cual se dispone cerrar temporalmente la Escuela Militar*. Bucaramanga.
- Gallón Giraldo, G. (1984). Leyes y excepciones en el derecho a la vida. *Revista Controversia*, 57-83.
- Gallón, G. (1979). *Quince años de Estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá: Librería y editorial América Latina.
- Galvis, S., & Donadio, A. (1986). *Colombia Nazi 1939-1945: Espionaje alemán, la cacería del FBI, Santos, López y los pactos secretos*. Bogotá: Planeta.
- Galvis, S., & Donadio, A. (1988). *El jefe Supremo: Rojas Pinilla en la Violencia y el poder*. Bogotá: Planeta.

- Garay Vera, C., & García Molina, F. (1996). Germanización y fuerzas armadas: Chile y Argentina bajo el embrujo prusiano 1885-1914. *Notas históricas y geográficas*, 143-165.
- García Estrada, R. (2011). Matthew Brown, Aventureros, mercenarios y legiones extranjeras en la independencia de la Gran Colombia. *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, 152-155.
- García Pinzón, V. (2008). Política antinarcóticos y fuerzas Armadas en el período Samper (1994-1998): radicalización de la estrategia antinarcóticos en un período de inestabilidad y polarización política. En A. Vargas Velásquez, *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985-2006* (págs. 105-143). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- García-Peña, D. (2005). La Relación del Estado Colombiano con el Fenómeno Paramilitar: por el Esclarecimiento Histórico. *Análisis Político*, 18(53), 58-76.
- Gaub, F. (2016). *Civil-military relations in the MENA: between fragility and resilience*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Gechem, C. (2009). Los partidos políticos en Colombia. *Revista de Derecho del Estado*, 131-146.
- Giha, J., Riveros, H., & Soto, A. (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista de la Cepal*(69).
- Gómez Buendía H. (2003), "Civiles y militares ", En *Revista Semana*, 17 Marzo 2003, Edición 1089. Recurso electrónico: www.semana.com,
- Gómez Gallego, J. A., Herrera Vergara, J. R., & Pinilla Pinilla, N. (2010). *Informe final Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González Cepeda, L. (2017). La guerra fría en Colombia. Una periodización necesaria. *Historia y Memoria*(15), 295-330.
- González Martínez, M. A., & Betancourt Montoya, M. A. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(22), 70-84.
- González Peña, M., & Samacá Alonso, G. D. (2012). El conflicto colombo peruano y las reacciones del Centro de historia de Santander CSH, 1932-1937. *Historiela revista de Historia regional y local* , 367-400.
- Goodman, L. (1996). Military roles, past and present. En L. Diamond, & M. Plattner, *Civil-Military Relations and Democracy*. John Hopkins University Press.
- Goodman, L. W. (1986). Civil-military Relations. *Harvard International Review*, 8(6), 13-17.
- Goodman, L. W., Mendelson, J., & Rial, J. (1989). *Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America* . Mayland: Lexington Books.
- Grautoff, M., & Chavarro Miranda, F. (2009). Análisis del gasto militar desde la perspectiva de la economía de la defensa: El caso colombiano 1950-2006. *Ecos de Economía*(18), 199-237.

- Grautoff, M., & Chavarro Miranda, F. (2009). Análisis del gasto militar desde la perspectiva de la economía de la defensa: El caso colombiano 1950-2006. *Ecos de Economía*, 13(28), 199-237.
- Grillo, M. (1903). *Emociones de la guerra: apuntes tomados durante la campaña del norte en la guerra civil de tres años*. Bogotá: Juan Lozano y Lozano, los clásicos de Colombia.
- Guáqueta, A. (2002). Change and continuity in United States-Colombian relations, during the war against drugs, 1970-1998. University of Oxford.
- Guerra-Molina, R., & Badillo Sarmiento, R. (enero-abril de 2021). Desecuritización y securitización del narcotráfico en el marco del Acuerdo de Paz en Colombia. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(29), 8-27.
- Guerrero López, L. (2019). Participación de las Fuerzas Militares de Colombia en operaciones de mantenimiento de paz 2019-2023. *Revista científica General José María Córdova*, 17, 5-24.
- Gutierrez Ardila, D. (2015). La convención de las discordias: Ocaña 1828. *Revista de Estudios Sociales*, 150-168.
- Guzmán, G., Fals Borda, O., & Umaña Luna, E. (1962). *La Violencia en Colombia: estudio de un proceso social*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 936-957.
- Hartlyn, J. (1984). Military Governments and the Transition to Civilian Rule: The Colombian Experience of 1957-1958. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 245-281.
- Hartlyn, J. (1993). *El régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Helguera, L. (1961). El papel cambiante de los militares en Colombia. *Revista de Estudios Interamericanos*.
- Henderson, J. (1985). *Cuando Colombia se desangró: un estudio de la violencia en metrópoli y provincia*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Herspring, D. (2011). Creating Shared Responsibility through Respect for Military Culture: The Russian and American Case. *Public Administration Review*, 519-529.
- Heyck Puyana, A. C. (2004). *Sí al acuerdo humanitario: razones históricas, políticas y jurídicas para realizarlo*. Bogotá: La Silueta.
- Huntington, S. (1957). *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Huntington, S. (1985). La mentalidad militar: el realismo conservador de la ética de los militares profesionales. In R. B. Olmeda, *La institución militar en el Estado contemporáneo* (pp. 185-207). Madrid: Alianza Universidad.

- Hungtinton, S. (1995). *El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Illera, O., & Angelo, P. (2020). *Colombian Military Culture*. Miami: Florida International University FIU.
- Illera, O., & Ruiz, J. C. (2018). Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del acuerdo de paz. *Araucaria*, 20(39), 509-533.
- Isacson, A. (2006). Plan Colombia: six years later. Center for International Policy, International Policy Report, Washington
- Instituto de Estudios Urbanos. (14 de 10 de 2022). *Instituto de Estudios Urbanos-opinión y divulgación*. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia IEU: <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/el-fenomeno-del-9-de-abril-en-bogota-fue-replicado-en-las-demas-ciudades-del-pais-con-la-organizacion-de-juntas-revolucionarias-historiador-carlos-eduardo-jaramillo>
- Jimeno, R. (1986, Mayo 1). General (R) Luis A. Andrade Anaya. «Al ejército no lo prepararon para la paz». *Revista Zona #4*, pp. <http://ramonjimeno.com/periodismo/general-r-luis-a-andrade-anaya-al-ejercito-no-lo-prepararon-para-la-paz/>.
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Investigaciones recientes sobre la historia económica colombiana*. Bogotá.
- Jurado, J. (2015). Guerra y Nación: la guerra civil colombiana de 1851. *Historelo. Revista de Historia Regional local*, 99-140.
- Kalmanovitz, S. (1989). El régimen agrario durante el siglo XIX en Colombia. En J. Jaramillo Uribe, *Nueva Historia de Colombia* (págs. 101-154). Bogotá: Planeta.
- Kohn, R. (1997). How democracies control the military. *Journal of Democracy*, 8(4).
- Kruijt, D. (1996). Politicians in Uniform: Dilemmas about the Latin American Military. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*(61), 7-19.
- Landazabal Reyes, F. (1981). La eficacia del Ejército. *Revista Ejército*, editorial.
- Landázabal Reyes, F. (1993). *El Equilibrio del poder*. Bogotá: Plaza & Janes .
- Lándazabal Reyes, F. (1995). *El precio de la paz*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Landazabal, F. (1997). *La hora de la reflexión*. Bogotá: Temis.
- Las dos orillas. (2 de Mayo de 2017). La última batalla del general Harold Bedoya (Q.E.P.D) contra del proceso de paz. *Las dos orillas*.
- Lasswell, H. (1941). The Garrison State. *American Journal of Sociology*, 455-468.
- Leal Buitrago, F. (1970). Política e intervención militar en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*.

- Leal Buitrago, F. (1970). Política e intervención militar en Colombia. *Revista Mexicana de Sociología*, 491-538.
- Leal Buitrago, F. (1984). *El Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Leal Buitrago, F. (1987). Ciclo de Debates sobre historia de Colombia. *La regeneración y la formación del Estado Nacional: coloquio 1* (págs. 271-279). Bogotá: Historia y Espacio: Revista de estudios históricos regionales.
- Leal Buitrago, F. (1999). Las utopías de la paz. En F. Leal Buitrago, *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz* (págs. 109-169). Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Leal Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá: Alfaomeca-CESO Uniandes-Flacso
- Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: meterialización de la guerra fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 74-87.
- Leal Buitrago, F. (2016). *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia: La contribución de Francisco Leal Buitrago Tomo II*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- León Cabrera, G. C. (2023). Colombia en la guerra de Corea (1951-1954): en el entramado de tres fuerras. *Colombia Internacional*, 145-167.
- León Cabrera, G. C. (2023). Exhibir para no mostrar: Colombia en la Guerra de Corea (1951-1954) en el Museo Militar de Colombia y en el Museo Naval del Caribe. *Anuario Colombiano de Historia Social y de Cultura* , 51-81.
- León, J. (16 de Noviembre de 2011). Santos les está dando a los militares lo que Uribe nunca se atrevió a concederles. *La Silla Vacía*. Obtenido de <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/bogota/santos-les-esta-dando-a-los-militares-lo-que-uribe-nunca-se-atrevio-a-concederles/>
- Leongomez, E. P., & Peñaranda, R. (1991). *Farc (1949 - 1966) de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Leongomez, E. P. (1996). *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: Tercer Mundo- IEPRI Universidad Nacional.
- Leongomez, E. P. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Leongomez, E. P. (2007). *Una democracia asediada : balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Leongomez, E. P. (2011). *Las Farc (1949-2011) De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma.
- Leongomez, E. P. (2017). *Cambiar el futuro historia del proceso de paz (1981-2016)*. Bogotá: Debate.

- Leongomez, E. P. (2018). *De la guerra a la paz : las fuerzas militares entre 1996 y 2018*. Bogotá: Planeta.
- Lieberman, R. (2002). Ideas, Institutions and Political Order: explaining Political change. *American Political Science Review*, 697-712.
- Lieuwen, E. (1963). *Arms and politics in Latin America*. Praeger.
- Lieuwen, E. (1963). *Arms and Politics in Latin America*. London-New York: Frederick Praeger.
- Lleras Camargo, A. (9 de mayo de 1958). Discurso del Presidente de Colombia, Doctor Alberto Lleras Camargo, ante los jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas, reunidos en el Teatro Patria de Usaquen. *Antología*, vol 3. Bogotá: Villegas Asociados.
- Llorente, M. V. (16 de agosto de 2022). Sacar a la Policía de Mindefensa sobre los hombros de pocos generales. *El Espectador*.
- Loveman, B. (1999). *For La Patria: Politics and the armed forces in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources.
- Lucena Samoral, M. (1987). El colapso económico de la primera república de Venezuela. En A. Annino, M. Carmagnani, & G. Chiaramonto, *America Latina, dallo stato coloniale allo stato nazione*. Turin: Università Degli Studi de Torino.
- Maigre, M. (Recuperado el Diciembre de 2019 de 2009). *Theories of civil military Relations. de and:*. Obtenido de International Center for Defence: https://icds.ee/wp-content/uploads/2010/06/Civil%20Military%20Theories_Akadeemia_sept%202009_Merle%20Maigre.pdf
- Malagón Pinzón, M. (2006). La Regeneración, la Constitución de 1886 y el papel de la iglesia Católica. *Civilizar*, 63-75.
- Manrique, Carlos Alberto Murgueitio, (2005), Los gobiernos militares de Marcos Pérez Jiménez y Gustavo Rojas Pinilla: nacionalismo, anticomunismo y sus relaciones con los Estados Unidos (1953 – 1957), en *Historia y Espacio*, pp.39-97
- Marcano, C., & Barrera, A. (2006). Hugo Chávez sin uniforme: una historia personal. Barcelona: Editorial Debate.
- Marcella, G. (1990). The Latin American Military, Low Intensity Conflict, and Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1(32), 45-82.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Marín Taborda, I. (2017). Centenario del golpe de Marroquín: entre la intransigencia y la conjura. *Revista Credencial Historia*.
- Marks, T. (2017). Farc, 1982-2002 Bases criminales para la derrota del proyecto de las Farc. En V. Torrijos, C. A. Ospina Ovalle, D. González Ortiz, & T. Marks, *Farc: ¿Derrota militar y victoria política?* (págs. 11-70). Bogotá: Oveja Negra.

- Marks, T. (2007). A Model counterinsurgency: Uribe's Colombia (2002-2006) vs FARC. *Military Review*, 44-63.
- Martínez, F. (1998). Las desiluciones del orden público: los comienzos de la Policía Nacional en Colombia, 1891-1898. En E. Posada Carbó, *Search of a New Order: essays on the politics and Society of Nineteenth Century Latin America* (págs. 153-178). Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Martínez, F. (2001). *El nacionalismo cosmopolita : la referencia europea en la construcción nacional en Colombia 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República.
- Martínez Torres, M. c. (2023). Interacciones entre el gobierno colombiano y el ejército de liberación nacional durante los años 1865 a 1973: una aproximación desde el pensamiento sistémico. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.
- Matei, F. C. (2015). A new conceptualization of civil-military relations. En T. B. Matei, *The Routledge Handbook of Civil-military relations* (págs. 26-39). Abingdon: Routledge.
- Medina Gallego, C. (2000). ELN. Una historia de los orígenes. la historia de los primeros tiempos, 1958-1978. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Medina, M. (2000). Las tropas siguen al líder si se compromete con ellas. Entrevista con el General R Fernando Landazabal Reyes. *Análisis Político*, 39, 83-93.
- Medina, M. (2000). Las tropas siguen al líder si se compromete con ellas: entrevista con el General (R) Fernando Landázabal Reyes. *Análisis Político*, 83-93.
- Medina, M. (2021). Conflicto y cooperación entre ejército regular y caudillos en la independencia de Venezuela y la Nueva Granada (1816-1821). En M. Chust, J. Marchena Fernández, & M. Schlez, *La ilusión de la Libertad. el liberalismo revolucionario en la década de 1820 en España y América* (págs. 319-345). Santiago de Chile: Ariadna Ediciones Biblioteca de historia de América.
- Meléndez Camargo, J. (2015). Colombia y su participación en la Guerra de Corea: Una reflexión tras 64 años de iniciado el conflicto. *Historia y Memoria*, 199-239.
- Melo, J. (2017). *Historia Mínima de Colombia*. Madrid: Turner Publicaciones.
- Melo, J. O. (2021). *Colombia: las razones de la guerra, las justificaciones de la violencia en la historia del país y el fracaso de la lucha armada*. Bogotá: Editorial Crítica.
- Memoria Histórica. (sf). La doctrina contrainsurgente. La Misión Yarborough. Recuperado el marzo de 2023, de Legado/Comisión de la Verdad: <https://www.comisiondelaverdad.co/la-doctrina-contrainsurgente>
- Menzú Mina, R. (2022). *Sables sin vainas: militares colombianos en el proceso de paz de la Habana*. Bogotá: Planeta.
- Menzú Mina, R. (2022). *Sables sin vainas: militares colombianos en el proceso de paz de la Habana*. Bogotá: Planeta.

- Menzú, R., Benavides, E., Hernandez, J., Barrero, D., & Fernández, A. (2021). *La guerra contra las drogas en América Latina: enfoques regionales de interdicción aérea*. Bogotá: Publicaciones FAC.
- Menzú, R., Benavides, E., Ortiz, A., Esquivel Triana, R., & Ulloa, F. (2021). *Victorias desde el aire: la fuerza aérea colombiana y el término del conflicto armado*. Bogotá: Publicaciones FAC.
- Miller, L. (2009). Charles Moskos (1934-2008). En G. Carforio, *Advances in military sociology: essays in honor of Charles Moskos*. Bingley: Emerald Publishing Group.
- Millet, R. L., & Gold-Biss, M. (1996). *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*. Miami: University of Miami.
- Mills, W. (2013). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Defensa. (2016). *Visión de futuro de las Fuerzas Armadas*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Obtenido de https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/proyeccion/documentos/vision_futuro_FA.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (28 de septiembre de 2015). *Cancillería*. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/nypeacekeepingfinal.pdf>
- Ministerio de Defensa. (2022). *Memorias al Congreso 2021-2022*. Ministerio de Defensa de Colombia, Bogotá.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2007). *Rendición de Cuentas 2002 - 2006*. Bogotá: Oficina Asesora de Planeación.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2009). *Gasto en defensa y seguridad, 1998-2011*. MDN, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/gastoendefensa-final-06mayo.pdf, Bogotá.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad*. Bogotá.
- Monroy Hernández, M., & Fonseca Medina, M. P. (2023). El papel de los militares en la política exterior colombiana: Estudio de caso. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(41), 49-69.
- Mora Queipo, E., Gonzalez Queipo, E., & Richard de Mora, D. (2013). Dioses y semidioses en la construcción de la nación venezolana. El centauro llanero, José Antonio Páez. *Historia: Debates e Tendências*, 108-123.
- Mora Rangel, J. E. (2021). *Los pecados de la paz: vivencias y convicciones de la guerra y la paz en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Morelli, F. (2017). Una gran asociación de pueblos: La rebelión en Guayaquil y su percepción de la Gran Colombia 1827. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 149-174.

- Morelli, F. (2018). Una gran asociación de pueblos. La rebelión de Guayaquil y su percepción de la Gran Colombia (1827). *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 149-174.
- Moreno Mancera, J. D. (2014). Relaciones cívico- militares en Colombia: supremacía y control sobre la organización militar. *Revista científica general José María Córdova*, 12.
- Moskos, C. (1977). From institution to occupation: trends in Military Organization. *Armed Forces and Society*, 41-50.
- Neira, A. (2 de junio de 2014). Los rumores que calaron en las Fuerzas Armadas. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/los-rumores-que-caloron-en-las-fuerzas-armadas/390383-3/>
- Nova, M. (2020). *Memorias militares: conversaciones con los comandantes del ejército 1989-2019*. Bogotá: Planeta.
- Numpaque, C., & Rodriguez, L. (1996). Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia. *Archivos de Macroeconomía*, 1-26.
- Ocampo López, J. (1989). El proceso político, militar y social de la independencia. En J. Jaramillo Uribe, *Manual de historia de Colombia* (págs. 9-63). Bogotá: Editorial Planeta.
- Oficial, D. (s.f.).
- Ordoñez Rubio, L. (2015). *Historia, fundamentos y alcances del modelo formativo de las Escuelas Militares en Colombia: caso Escuela Naval Almirante Padilla*. Bogotá .
- Ortiz, V. (1972). *Historia de la Revolución del 17 de abril de 1854* . Bogotá: Banco Popular.
- Ospina Cubillos, C. (s.f.). *La Armada Colombiana: su formación y desarrollo: historia y arqueología marítima*. Obtenido de Histamar: <http://www.histamar.com.ar/infHistorica-5/ArmadaColombiana-Formacion.htm>
- Ospina Ovalle, C. A. (2017). ¿Fueron las Farc derrotadas militarmente? En V. Torrijos, C. A. Ospina Ovalle, D. González Ortiz, & T. A. Marks, *Farc: ¿Derrota militar y victoria política?* (págs. 71-120). Bogotá: Oveja Negra.
- Ospina, C. A. (2006). Insights from Colombiás prolonged war. *Joint Force Quaterly Journal*, 46.
- Ospina, C. A. (2017). ¿Fueron las FARC derrotadas militarmente? *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11, 139-166.
- Ospina, J. (2002). La paz que no llegó: enseñanzas de una negociación fallida. *Opera*.
- Otero Praca, D. (2016). Gastos de guerra en Colombia, 1964-2016. 179,000 millones perdidos. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – Indepaz.
- Owens, M. T. (2019). Civil–Military Relations. En *OXFORD RESEARCH ENCYCLOPEDIA INTERNATIONAL STUDIES* (págs. 1-26). Oxford University Press USA.

- Pabón Ayala, N. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la política antinarcóticos (1998-2006). En A. Vargas Velásquez, *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana: 1985-2006* (págs. 145-175). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Palacios Trujillo, N. (2021). Elecciones en la Gran Colombia 1818-1830. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*, 47-75.
- Pallares Cabezas, L. (2017). Gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: tratamiento del conflicto armado en Colombia. *Ciencia y Poder Aéreo*, 12(1), <https://publicacionesfac.com/index.php/cienciaypoderaaereo/article/view/565>.
- Pardo Rueda, R. (1996). *De primera mano: Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: CEREC.
- Pareja, Y. J. (2013). "La Diplomacia Secreta": la participación de Colombia en el conflicto entre Perú y España por las islas guaneras. *Historia y Sociedad*, 189-214.
- Parejo González, E. (2010). *La tragedia del Palacio de Justicia: círculo de errores y abusos*. Bogotá: Oveja Negra.
- Parra Garzón, E. (07 de Septiembre de 1996). Tres faltas al honor en Puerres. *El Tiempo*. Recuperado el 2 de junio de 2022, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-492901>
- Patiño Rojas, J. (2015). La constitución de Rionegro antecedentes y esfuerzos en la concreción de un sistema político para Colombia. *Revista Principia Iuris*, 221-239.
- Peñaranda, R., & Pizarro Leongómez, E. (1991). *Farc (1949 - 1966) de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pérez Mejía, J. F. (2013). La industria militar colombiana, una empresa industrial y comercial del Estado. *Trabajo de Grado*. Universidad de los Andes. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/4bcd0ed1-0185-4120-9bda-2c5ec1ce59cf/content>
- Pérez, O. (2015). *Civil military relations in post conflict societies, transforming the role of the military in central America*. Routledge.
- Periódico Mefistófeles. (5 de Abril de 1898). Semanario Ilustrado de Crítica Social y Política. *Caricatura Los voluntarios*. Bogotá.
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: the new Institutionalism*. London: Pinter.
- Petit Primera, J. G. (2015). El militarismo en la historia política de Venezuela. *Fronesis: Revista de Filosofía, Jurídica, Social y Política*, 88-106.
- Perez, O. (2015). *Civil military relations in post conflict societies, transforming the role of the military in central America*. Routledge.
- Pineda, R. (1950). *La Policía: Doctrina, historia, legislación*. Bogotá: ABC.

- Pion-Berlin, D., & Trikunas, H. (2007). Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, 76-100.
- Pion Berlin, D., & Martínez, R. (2017). *Soldiers, politicians, and civilians reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pion-Berlin, D., & Carreras, M. (2017). Armed Forces, Police and Crime- fighting in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 3-26.
- Pion-Berlin, D. (2019). Military use in public security operations: it is ever advisable? IUS Revista del instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 13-28.
- Pion Berlin, D., & Arceneaux, C. (2000). Decision-makers or decision-takers? military missions and civilian control in democratic South America. *Armed Forces and Society*, 26(3) 413-437.
- Pion-Berlin, D., & Martinez, R. (2017). *Soldires, politicians and civilians: Reforming civil-military relations in democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pizarro León Gómez, E. (1987). La profesionalización militar en Colombia II: el periodo de la Violencia. *Análisis Político*, 10-20.
- Pizarro Leongómez, E. (1988). La profesionalización militar en Colombia III: los regímenes militares (1953-1958). *Análisis Político*, 6-30.
- Pizarro Leongómez, E. (1995). La reforma militar en un contexto de democratización política. En F. Leal Buitrago, *En busca de la estabilidad perdida: actores políticos y sociales en los años noventa* (págs. 160-176). Bogotá: IEPRI.
- Pizarro Leongómez, E. (1996). *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: Tercer Mundo- IEPRI Universidad Nacional.
- Pizarro Leongomez, E. (2003). Colombia: ¿una guerra de perdedores? *Revista de Estudios Sociales*, 85-93.
- Pizarro Leongomez, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Pizarro Leongómez, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Pizarro Leongómez, E. (2011). *Las Farc (1949-2011) De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma.
- Pizarro Leongomez, E. (2017). *Cambiar el futuro historia del proceso de paz (1981-2016)*. Bogotá: Debate.
- Pizarro Leongomez, E. (2018). *De la guerra a la paz : las fuerzas militares entre 1996 y 2018*. Bogotá: Planeta.
- Pizarro, E. (2018). *De la guerra a la paz: las fuerzas militares entre 1996 y 2018*. Bogotá: Editorial Planeta.

- Plazas Olarte, G. (1993). Secesión de Panamá. En A. Valencia Tovar, *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Pombo, M., & Guerra, J. (1986). *Constituciones de Colombia*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Posada Carbó, E. (2015). La vida política. En E. Posada Carbó, *Colombia: la apertura al mundo: Tomo 3 1880-1930* (págs. 31-78). Bogotá: Fundación Mapfre-Editorial Taurus.
- Prado Arellano, L. (2018). Los avatares de la educación militar en la Nueva Granada (1820-1855). *Historia y Memoria*, 317-342.
- Premo, D. (1992). The politics of civilian rule in Colombia. En C. Danopoulos, *From military to civilian rule*. New York: Routledge.
- Presidencia de la República. (19 de Abril de 1996). Decreto 717 de 1996. *Decreto 717 de 1996 por el cual se dictan unas medidas tendientes a la preservación del orden público*. Diario Oficial.
- Presidencia de la República de Colombia. (4 de diciembre de 2002). Bonos de inversión forzosa para seguridad democrática. Obtenido de Noticias SNE:
http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2002/diciembre/04/02122002.htm
- Presidencia de la República. (30 de Septiembre de 2023). *Sitio de Archivo de la Presidencia*. Obtenido de Presidencia de la República:
<http://historico.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/26.htm#:~:text=%C2%ABEI%20pa%C3%ADs%20se%20promete%20de%20vos%20se%C3%B1or%2C%20una,tanto%20de%20admiraci%C3%B3n%20y%20gratitud%20como%20de%20esperanza%C2%BB>.
- Prezeworski, A. (1995). *Democracia y Mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prieto Ruiz, A. (2013). Acuerdos comerciales y cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, 1946-1953. *Revista Análisis Político*, 35-54.
- Puell, F. (2000). *Historia del ejército de España*. Madrid: 34.
- Puell, F. (2000). *Historia del Ejército de España*. Madrid : Alianza editorial.
- Pusane, O. K. (2008). *Insurgencias, counterinsurgencias, and civil-military relations: when, how, and why do civilians prevail?* Notre Dame: Dissertation Submitted to the Graduate School of the University of Notre Dame .
- Puyana García, G. (1979). Intervenciones. *Revista Controversia*, 41-46.
- Puyana García, G. (1993). *Por la libertad en tierra extraña. crónicas y reminiscencias de la guerra de Corea*. Bogotá: Banco de la República.
- Puyana García, G. (1993). *Por la libertad en tierras extraña: crónicas y reminiscencias de la guerra de Corea*. Bogotá: Banco de la República.
- Puyana García, G. (2003). Teorías de la guerra en Moltke y Liddlel Hart. *Revista de Estudios Sociales*, 109-121.

- Quinche Castaño, C. (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 51-78.
- Quintana, R. (2004). Bolivia: militares y policía, fuego cruzado en democracia. En R. Belay, J. Bracamonte, C. Degrogori, & J. Vacher, *Memorias en conflicto: aspectos de la violencia política contemporánea*. Institut français d'études andinos.
- Quiroga, P., & Maldonado, C. (1988). El prusianismo en las fuerzas armadas chilenas. *Documentas*.
- Rahbeck-Clemmensen, J. (2013). *Beyond the Soldier and the State: the theoretical framework of elite civil military relations*. London School of Economics and Political Science. Londres:: London School of Economics.
- Rangel Suárez, A. (1998B). Nuestra guerra y otras guerras. *Revista de Estudios Sociales*, 117-132.
- Rangel, A. (1998A). *Colombia: guerra en el fin de siglo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores- Universidad de los Andes.
- Rangel, A. (2003). *Guerreros y políticos: diálogo y conflicto en Colombia, 1998-2002*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Rangel Suárez, A. (2009). Colombia: guerra irregular en el fin de siglo. *América Latina*, 29-36.
- Redacción El Tiempo. (7 de Diciembre de 2003). El presidente y las fuerzas armadas. *El Tiempo*.
- Restrepo, J. D. (6 de febrero de 2014). Militares hacen lo que se les da la gana. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/opinion/articulo/militares-hacen-lo-que-les-de-la-gana/376431-3/>
- Revista de Historia. (15 de Agosto de 1975).
- Revista Semana . (11 de Marzo de 2015 B). El informe que demuestra la caída en los operativos militares. *Revista Semana* . Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/dialogos-de-paz-el-informe-que-demuestra-la-caida-en-los-operativos-militares/420716-3/>
- Revista Semana. (23 de Agosto de 1998). Entrevista al General Ricardo Cifuentes: me están pasando la cuenta de cobro. *Revista Semana*, págs. 44-46.
- Revista Semana. (27 de Junio de 1999). ¿Jaqué al rey? *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/jaque-al-rey/39729-3/>
- Revista Semana. (20 de mayo de 2001). ¿Quién manda a quién? *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/quien-manda-quien/46056-3/>
- Revista Semana. (16 de Septiembre de 2006). El gran misterio. *Revista Semana*.
- Revista Semana. (23 de Agosto de 2014). Los militares en la Habana. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/militares-en-la-habana/400112-3/>

- Revista Semana, & Castro, C. (4 de noviembre de 2015). ¿Por qué pide perdón Belisario Betancur? *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/belisario-betancur-presidente-de-colombia-en-la-toma-al-palacio-de-justicia-pide-perdon/448610-3/>
- Rey Esteban, M. F. (2008). La educación militar en Colombia entre 1886 y 1907. *Historia Crítica*, 150-175.
- Reyes, R. (7 de Diciembre de 1904). Mensaje Presidencial. *Gaceta de Santander*. Bucaramanga.
- Rial, J. (1996). Armies and Civil Society in Latin America. En L. Diamond, *Civil Military relations and democracy* (págs. 49-65). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ríos Sierra, J. (2017). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid: La Catarata.
- Ríos Sierra, J., & Cairo, H. (2018). Los discursos sobre la participación política en el proceso de paz en Colombia. *Araucaria. Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*(39), 317-339.
- Ríos Sierra, J., & Hidalgo Trenado, M. (2022). Entre la lucha armada y la paz: una aproximación a la maduración del conflicto armado colombiano (1982-2016). *Ayer*(28), 285-313.
- Ríos Sierra, J., & Zapata García, J. (2019). Democratic Security Policy in Colombia: Approaches to an enemy-centric counterinsurgency model. *Revista de Humanidades*, 36, 129-154.
- Rivera Paez, S. (2017). La Transformación Cultural de lo Militar como aporte a la Construcción de la Paz en Colombia. En L. Velez Rodriguez, *Sociedad y Fuerza Pública ante los Retos de La Paz: Justicia transicional, víctimas y consolidación democrática*. Bogotá: Ibañez.
- Rivera Páez, S. (2019). *Militares e identidad Autorrepresentación y construcción de paz en el cuerpo de oficiales de las Fuerzas Militares colombianas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rivera Páez, S. (2019b). Oportunidades de mejora en la legitimidad de las fuerzas militares. En E. Pastrana Buelvas, & H. Gehring, *Fuerzas militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (págs. 209-237). Bogotá: KAS.
- Rivera Páez, S. (2022). Campaña Naval y Fluvial Orion: una oportunidad de Colombia para fortalecer la cooperación con la OTAN. *Revista de las Fuerzas Armadas*, 67-80.
- Rivera Paez, S., Lucas, E., Crosbie, T., & Falck Jensen, F. (2020). *Martitime security: counter terrorism lessons from maritime piracy and narcotics interdiction*. Amsterdam: IOS Press.
- Rodríguez Durán, H. (2007). *Evolución histórica de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Rodríguez Franco, A. (2023). ¡A la guerra por la democracia! controversias sobre el sufragio previas a la guerra de los mil días. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la cultura*, 107-138.
- Rodríguez Hernandez, S. M. (2004). ¡Las fuerzas voluntarias chinas dicen, a las tropas colombianas bienvenidas al frente de batalla! Colombia en la guerra de Corea 1950-1953. *Revista Historia de América*, 89-113.

- Rodríguez, A. (1937). *Caminos de guerra y conspiración: páginas sobre episodios de historia patria contemporánea escritas por un general para los hombres de buena voluntad*. Bogotá: Centro.
- Rodríguez, J. (1993). El ejército del siglo XX de Reyes a López. En A. Valencia Tovar, *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Rodríguez Estupiñán, G. (2011). Veinte años de Constitución: ¿Avance o retroceso fiscal? *Revista de la Maestría en Derecho Económico*, 7(7), 85-99.
- Rojas Pinilla, G. (1959). *Rojas Pinilla ante el Senado*. Bogotá: Excelsior.
- Roman Bazurto, R. (1993). *El Conflicto Colombo Peruano y el resurgimiento de la Armada Colombiana, 1930-1936*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Roman, P. J., & Tarr, D. W. (2001). Military professionalism and policymaking: is there a civil-military gap at the top? if so, does it matter? En P. D. Feaver, & R. H. Kohn, *The civil-military gap and American National Security* (págs. 403-428). Cambridge: MIT.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Rosenthal, J. (2017). Conditional Clemency after the Golpe de Melo of 1854: Constitutionalism and Tradition in Early Republican Colombia. *Historia Crítica*, 75-96.
- Rouquie, A. (1982). *El Estado militar en América Latina*. Buenos Aires: Emece Editores Argentinos.
- Rouquie, A., & Suffern, S. (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En L. Bethell, *Historia de América Latina*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Rueda Vargas, T. (1944). *El Ejército Nacional*. Bogotá: Editorial Atenea.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2004). *Leopardos y tempestades: historia del fascismo en Colombia*. Bogotá: Javegraf.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2008). *Colombian police policy: police and urban policing, 1991-2006*. Oxford: Thesis Oxford University.
- Ruiz-Vásquez, J. C. (2014). ¿Tiene sentido militarizar la seguridad ciudadana? Obtenido de Razón Pública: <https://razonpublica.com/tiene-sentido-militarizar-la-seguridad-ciudadana/>
- Ruiz-Vásquez, J. C. (2015). Policía rural: ¿...Y para qué una gendarmería? Recuperado el febrero de 2023, de Razón Pública: <https://razonpublica.com/policia-rural-y-para-que-una-gendarmeria/>
- Ruiz-Vásquez, J. C. (2023). From barefoot policeman to policeman as president: an overview of the institutional development of the Colombian Police Force. En D. Watson, S. Amin, W. Wallace, O. Akinlabi, & J. C. Ruiz-Vasquez, *policing the Global South. Colonial legacies, pluralities, partnerships, and reform* (págs. 77-92). Abingdon: Routledge.
- Sabine, G. (1998). *Historia de la teoría política*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Salcedo Lora, J. (05 de 06 de 1994). *ASFADES*. Obtenido de Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos: https://asfaddes.org/wp-content/uploads/90-99/noti94_33.pdf
- Salcedo Lora, J., & Mejía, M. (2000). Opiniones sobre el Plan Colombia. *Revista de Estudios Sociales*.
- Sánchez Cabra, E., & Torres Méndez, R. (1 de marzo de 1855). Los matachines ilustrados.
- Sánchez, G. (1984). Los días de la revoluciuón. Gaitanismo y 9 de baril en provincia. Bogotá: Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán.
- Sánchez G, G. (1989). La Violencia: de Rojas al Frente Nacional. En A. Tirado Mejía, *Nueva Historia de Colombia: Tomo II* (págs. 153-178). Bogotá: Planeta Editorial.
- Sánchez Martínez, O. (2010). ANAPO: del triunfo a la crisis 1970-1974. *Trabajo de grado para optar por el t'ítulo de Historiador*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Sánchez, G. (1984). *Los Días de la revolución, Gaitanismo y 9 de abril en provincia*. Bogotá: Centro Cultural Jorge Eliecer Gaitán.
- Sanclemente, M. (3 de abril de 1903). Informe de los Ministros del Despacho efectivo dirigido a la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa en 1907. *Diario Oficial*. Colombia.
- Sanclemente, M. (28 de Enero de 1907). *Gaceta de Santander*. Bucaramanga.
- Santos Molano, E. (2017). La guerra de los mil días. *Revista Credencial Historia*.
- Sastoque, E., & García, M. (2010). La guerra civil de 1876-1877 en los andes nororientales colombianos. *Revista de Economía Institucional*, 193-214.
- Schiff, R. (1995). Civil-Military Relations reconsidered: a theory of concordance. *Armed Forces & Society*, 22(1), 10-30.
- Schiff, R. (1996). Concordance theory: A response to recent criticism. *Armed Forces and Society*, 277-283.
- Schroeder , C. (2009). *La influencia de la participación de Colombia en la guerra de Corea en la construcción de la nueva mentalidad del Ejército Nacional entre 1951 hasta 1982*. Bogotá: Universidad del Rosario-Tesis de pregrado.
- Serpa Florez, F. (1965). El Golpe de Melo. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 1025-1029.
- Semana. (31 de enero de 2015). El escándalo de la Mennessmann. *Semana*, págs. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-escandalo-de-la-mannesmann/416529-3/>.
- Silva Luján, G. (1989). El origen del Frente Nacional y el gobierno de la Junta Militar. En A. Tirado Mejía, *Nueva Historia de Colombia: Tomo II* (págs. 179-209). Bogotá: Editorial Planeta.
- Silva Luján, G. (1989). Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la represión. En A. Tirado Mejía, *Nueva Historia de Colombia, Tomo: II* (págs. 211-236). Bogotá: Editorial Planeta.

- Skladowska, B. (2007). *Los nombres de la Patria en la guerra de Corea, 1951-1953 ocaso de un mito*. Bogotá: Universidad de los Andes-Ediciones Uniandes.
- Solorzano, C. (2004) "A quién le interesa San Andrés?" En *Ensayos sobre Seguridad y Defensa*, Bogotá, Escuela Superior de Guerra.
- Soprano, G. (2013). Ser militar en la argentina del siglo XXI: entre una vocación, una profesión y una ocupación . *Posadas*.
- Sosa Abella, G. (2009). Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la cultura* , 55-88.
- Sotomayor, A. (2008). Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 41-84.
- Spillemaeker, F. (2023). La salvación de la patria es la ley suprema: Los poderes de excepción de Francisco Miranda y de Simón Bolívar en las guerras de independencia de Colombia y Venezuela. *Revista Universitaria de Historia Militar*, 75-103.
- Stepan, A. (1973). The new professionalism of. Internal warfare and Military Role expansion. En A. Stepan, *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Stepan, A. (1971). *The Military in Politics: changing patterns in Brazil*. Princeton University Press.
- Stepan, A. (1973). The new professionalism of. Internal warfare and Military Role expansion. In A. Stepan, *Authoritarian Brazil*. New Haven: Yale University Press.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Poitics*. New Jersey: Princenton University Press.
- Sun, Tzu. (2011), *El arte de la Guerra*. Bogotá: Comcosur
- Tamayo, J. (1975). *La revolución de 1899*. Bogotá: Biblioteca del Banco Popular.
- Tami Lopez, A., & Nariño Segura, M. (2017). Análisis de la sostenibilidad del gasto en defensa y seguridad en Colombia desde el enfoque de la nueva gestión pública. Bogotá: Universidad externado de Colombia.
- Tauss, A., Pardo , D., & Graff, D. (2019). El bloque de poder contrainsurgente en Colombia y su papel en el resurgimiento de la derecha en América Latina. *Colombia Internacional*, 63-90.
- Téllez, E., & Sánchez, Á. (2003). *Ruidos de sables*. Bogotá: Planeta.
- Thibaud, C. (2002). En búsqueda de un punto fijo para la República. El cesarismo liberal (Venezuela-Colombia, 1810-1830). *Revista de Indias*, 463-492.
- Thibaud, C. (2003). *Republicas en armas: los ejércitos bolivarianos en la guerra de Independencia en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Ed Planeta y Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Tiempo, E. (2023, 06 05). ASFADES. Retrieved from Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos: https://asfaddes.org/wp-content/uploads/90-99/noti94_33.pdf

- Tirado Mejía, A. (1989). Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio. En A. Tirado Mejía, *Nueva Historia de Colombia. Tomo II* (págs. 105-125). Bogotá: Editorial Planeta.
- Tirado Mejía, A. (1995). *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Medellín: Autores Antioqueños.
- Tirado Mejía, A. (1996). *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Medellín: Colección autores antioqueños.
- Tirado Mejía, A. (2001). *El Estado y la política en el siglo XIX*. Bogotá: Ancorá Editores.
- Tocqueville, A. d. (s.f.). *La democracia en América*. Obtenido de <https://www.suneo.mx/literatura/subidas/Alexis%20de%20Tocqueville%20La%20Democracia%20en%20America.pdf>
- Torres del Río, C. (1994). *Grandes agresiones contra Colombia 1833-1941*. Bogotá: Ediciones Martínez Roca.
- Torres del Río, C. (2000). *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Torres del Río, C. (2000). *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional*. Bogotá: Planeta.
- Torres del Río, C. (2015). *Colombia siglo XX: Desde la guerra de los mil días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Torres del Río, C. M. (2015). *Colombia siglo XX: desde la guerra de los mil días hasta la elección de Alvaro Uribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Torres del Río, C., & Rodríguez Hernández, S. (2008). *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Torrijos Rivera, V., & González Ortiz, D. M. (2017). Postconflicto conflictivo y paz armada de las Farc: ¿Derrota militar y victoria política? En V. Torrijos, C. A. Ospina Ovalle, D. M. González Ortiz, & T. Marks, *Farc: ¿ Derrota militar y victoria política?* (págs. 121-173). Bogotá: Oveja Negra.
- Tovar, H. (2001). Tras las huellas del soldado Pablo. En G. Sanchez, & M. Aguilera, *Memoria de un país en guerra: los mil días 1899-1902* (pág. 143). Bogotá: IEPRI, UNIJUS, Planeta.
- Trikunas, H. (2001). A Crisis in Civil-Military Relations in the Andes? *Calhoun: Institutional Archive of Naval Postgraduate School*, 1-19.
- Trikunas, H. (2002). The crisis in Venezuelan civil-military relations. *Latin American Research Review*, 41-76.
- Trujillo Muñoz, A. (28 de abril de 2022). El arte de la política y el arte de la milicia. *El Espectador*.
- Trujillo Mosquera, J. (2014). El recluta. Testimonio literario del impacto de la Guerra de los Mil Días en la familia antioqueña. *Ciencias Sociales y Educación*, 123-146.

- Trujillo, D. H. (2018). Voces y paisajes del miedo: una mirada afectiva a la guerra de los mil días (1899-1902). *Maguaré*, 83-117.
- Tzu, S. (2003). *El arte de la guerra*.
- Ugarriza, J. E., & Pabón Ayala, N. (2017). *Militares y guerrillas: la memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares, 1958-2016*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Ugarriza, J. E. (22 de octubre de 2018). ¿Reducir el ejército en el posconflicto? Cuatro elementos clave para el análisis. *Razón Pública*, págs. <https://razonpublica.com/reducir-el-ejercito-en-el-posconflicto-cuatro-elementos-clave-para-el-analisis/>.
- Uluçakar, M. y. (2017). An Analysis of Two Different Models of Civil-Military Relations: The Case of Turkey. *Uluslararası İlişkiler*, 14(55), 41-57.
- Uribe, V. (2017). Colombia: ungoverned territory and the proliferation of non-state actors. En B. Fonseca, & E. Gamarra, *Culture and National Security in the Americas* (págs. 33-60). Maryland: Lexington Books.
- Uribe Cáceres, S. (2012). Las relaciones político-militares en Colombia, visión de dos grandes estadistas. *Revista Fuerzas Armadas*, 24-31.
- Uribe de Hincapié, M. (2006). *Las palabras de la guerra. Un estudio sobre las memorias de las guerras civiles en Colombia*. Medellín: La Carreta.
- Uribe de Hincapié, M. (2019). La elusiva y difícil construcción de la identidad nacional en la Gran Colombia. *Co-herencia*, 13-44.
- Uribe de Hincapié, M., & López Lopera, L. M. (2006). *Las palabras de la guerra: un estudio sobre las memorias de las guerras civiles en Colombia*. Medellín: La Carreta-Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia.
- Uribe Uribe, R. (1982). *Documentos militares y políticos: versión liberal de la guerra de los mil días*. Medellín: Ediciones LAVP.
- Uribe, M. V. (1990). Matar, rematar y contramatar. *Revista Controversia: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)*, 1-178.
- Urrutia Irriarte, N. (2004). El gasto en defensa y seguridad: caracterización del caso colombiano en el contexto internacional. *Archivos de Economía*.
- Urrutia, N. (2004). El Gasto en Defensa y Seguridad: caracterización del caso colombiano en un contexto internacional. *Archivos de Macroeconomía*(249).
- Urueña Sánchez, M. A., & Dermer Wodnicky, M. (2020). La estrategia contrainsurgente en el conflicto armado colombiano desde el realismo defensivo (1962-1966). *Estrategia y Seguridad*, 15(2), 43-56.

- Urueña-Sánchez, M., & Dermer-Wodnicki, M. (2020). La estrategia contrainsurgente en el conflicto armado colombiano desde el realismo defensivo (1962-1966). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 43-56.
- Valencia Gutiérrez, A. (21 de 08 de 2023). *La invención de la desmemoria: El juicio político contra el general Gustavo Rojas Pinilla en el Congreso de Colombia (1958-1959)*. Obtenido de https://www.academia.edu/8433268/La_invinci%C3%B3n_de_la_desmemoria_El_juicio_pol%C3%ADtico_contra_Rojas_Pinilla_en_Colombia_1958_1959_: https://www.academia.edu/8433268/La_invinci%C3%B3n_de_la_desmemoria_El_juicio_pol%C3%ADtico_contra_Rojas_Pinilla_en_Colombia_1958_1959_
- Valencia Tovar, A. (1970). *Uisheda: Violencia en los llanos*. Bogotá: Editorial Diana.
- Valencia Tovar, A. (1982). *A manera de prólogo: el perfil del guerrero*. En obra Rafael Uribe Uribe. Medellín.
- Valencia Tovar, A. (1989). Historia militar contemporánea. En A. Tirado Mejía, *Nueva Historia de Colombia* (págs. 295-339). Bogotá: Editorial Planeta.
- Valencia Tovar, A. (1992). *Testimonio de una época*. Bogotá: Editoria Planeta.
- Valencia Tovar, A. (1993). El Ejército en la Gran Colombia. En A. Valencia Tovar, *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia* (pág. 101). Bogotá: Editorial Planeta.
- Valencia Tovar, A. (1997). *Inseguridad y violencia en Colombia*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Valencia Tóvar, Á. (2013). *Los presidentes que yo conocí*. Bogotá: Planeta.
- Valencia Tovar, A., & Sandoval Franky, J. (2001). *Colombia en la guerra de Corea: la historia secreta*. Bogotá: Editoria Planeta.
- Valencia Tovar, A., & Villalobos, J. (1993). *Historia de las Fuerzas Militares*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Valencia Tovar, A., & Villegas, B. (1994). *Conflicto amazónico 1932-1934*. Bogotá: Villegas Editores.
- Valenzuela, S. J. (1990). Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. Retrieved from Kellogg Institute for international studies: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/150_0.pdf
- Vanegas, I. (2016). Lo inevitable y lo fortuito de la violencia política. El liberalismo y la Guerra de los Mil Días. *Memoria y Sociedad*, 152-168.
- Vargas Velásquez, A. (1999). Colombia al final del siglo entre la guerra y la paz. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, 5-15.
- Vargas Velásquez, A. (2003). Nueva Prospectiva para la paz de Colombia. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 10, 59-87.

- Vargas Velásquez, A., & Patiño Villa, C. (2006). *Reforma militar en Colombia: contexto internacional y resultados esperados*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Vargas Velásquez, A. (2014). El gobierno de Juan Manuel Santos y su política de seguridad y defensa. Recuperado el enero de 2023, de Repositorio Institucional de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas: <http://hdl.handle.net/11349/17410>
- Vargas Pulido, W., & Godoy Estrella, E. (2003). Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años. *Revista científica General José María Córdova*, 11(1), 227-257.
- Vargas Velásquez, A., & García Pinzón, V. (2009). Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen. En F. Carrion, & M. Dammert, *Economía de la política de la seguridad* (págs. 39-58). Quito: Flasco.
- Vargas, T. R. (1944). *El Ejército Nacional*. Bogotá: Atenea.
- Vargas Velásquez, A., & Patiño Villa, C. (2006). *Reforma militar en Colombia: contexto internacional y resultados esperados*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano, antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Vargas, J. (2021). El conflicto de Leticia: un capítulo desconocido. *Nova et Vetera*.
- Vasquez Carrizosa, A. (1986). *Betancur y la crisis nacional*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Vega Cantor, R. (2016). La masacre del Palacio de Justicia: ejemplo emblemático del Terrorismo de Estado en Colombia (6-7 de noviembre de 1985). *El Agora USB*, 16(1), 107-133.
- Velasquez, C. (1999). *Análisis Político*.
- Velásquez, C. (2001). Las políticas de seguridad y defensa en Colombia: una mirada histórica. En A. Vargas, *Ensayos sobre seguridad y defensa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Verdad Abierta. (31 de Octubre de 2013). Las Convivir, motor de la guerra paramilitar. *Verdad Abierta.com*. Recuperado el 19 de diciembre de 2022, de <https://verdadabierta.com/las-convivir-motor-de-la-guerra-paramilitar/>
- Villamizar, A., & Espejo, G. (2005). *El gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Weber, Max. (1964) *Economía y sociedad*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica
- Wilde, A. (1982). *La quiebra de la democracia en Colombia: conversaciones de caballeros*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Wolf, E., & Hansen, E. (1967). Caudillo politics: A structural analysis. *Comparative Studies in Society and History*, 168-179.

Zuleta Angel, E. (14 de Noviembre de 1950). Carta de ofrecimiento. *Carta del ofrecimiento colombiano de un batallón de infantería. Del embajador colombiano en E.E.U.U Eduardo Zuleta Angel al Secretario de Estado estadounidense Dean Acheson.* Washington.