

Militares y construcción de paz en la Colombia actual

Con más de 30 años de negociaciones de paz entre gobiernos y guerrillas, en 2016 se logró finalmente la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Parte de los efectos de esa desmovilización han recaído en la Fuerza Pública (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional). Aunque desde hace 20 años viene aumentando su tamaño y capacidades organizativas, no ha logrado controlar zonas abandonadas por el Estado y con presencia de disidencias guerrilleras, bandas criminales y narcotraficantes.

FRANCISCO LEAL BUITRAGO

■ Bases estructurales

Colombia ha experimentado múltiples violencias debido al frágil proceso inicial de formación nacional (de mediados del siglo XIX a mediados del siglo XX), basado en patrones ideológicos sectarios de un bipartidismo absorbente (Liberal-Conservador), a la persistente debilidad política de un Estado sin presencia efectiva en gran parte del territorio nacional y al relativamente tardío y desorganizado proceso de modernización capitalista iniciado en la época conocida como La Violencia (1946-1965), en la que se enfrentaron los dos partidos en una guerra civil no declarada¹. A esto se suma la gran biodiversidad regional en la compleja geografía del país.

Francisco Leal Buitrago: es sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia y doctor en Desarrollo por la Universidad de Wisconsin. Actualmente es profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia y de la Universidad de los Andes.

Palabras claves: Acuerdos de Paz, Fuerza Pública, guerrilla, violencia, Colombia.

1. Según un informe presentado en 2014 por la ONG Dejusticia, el Estado no llega ni presta servicios en aproximadamente 60% del territorio nacional, lo que deja a seis millones de ciudadanos en una situación de «apartheid institucional».

A partir del gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), cuando comenzaron lo que se conoce como «procesos de paz», en el ambiente político colombiano se ha venido hablando de la «paz». Gobiernos, instituciones oficiales, partidos políticos, ONG, misiones internacionales y hasta grupos armados legales e ilegales han reafirmado una búsqueda de paz en medio de una diversidad de acciones y posiciones. Los «procesos de paz» implican conversaciones entre gobierno y opositores armados con trasfondo político en sus acciones, con el fin de lograr negociaciones para que estos se reintegren a la vida civil.

En las siguientes décadas hubo acuerdos negociados durante los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994), con el grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19) y otros menores. En el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), la crisis política provocada por la financiación de su campaña electoral por parte del grupo narcotraficante conocido como Cartel de Cali impidió avanzar en los procesos de paz. Sobrevino luego el desprestigio de esta vía tras el desastre político del proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), conocido como «el Caguán», con la desmilitarización de 40.000 kilómetros cuadrados en la Orinoquia, que sirvió para fortalecer militarmente a esa organización armada y convencerla de que se podía tomar el poder por las armas.

Este desastre político impulsó el triunfo presidencial de Álvaro Uribe (2002-2006), alentado por su propuesta de mano dura frente a las FARC. Esa propuesta proyectó en la opinión pública una visión única, simplista, excluyente y polarizada de los procesos de paz: «negociación o guerra», que implicaba «claudicación o triunfo armado». Se ignoraron así alternativas para buscar, mediante el ejercicio de la política, la manera de institucionalizar los conflictos y negociar los intereses, para evitar confrontaciones armadas en la sociedad. El fracaso gubernamental de esta vía dio pie a la aprobación de la reelección presidencial, bajo la promesa de continuar con la confrontación hasta exterminar a las FARC.

Durante su segundo periodo (2006-2010), Uribe no logró su cometido, aunque la Fuerza Pública eliminó a algunos cabecillas y desplazó a esa guerrilla hacia el sur del país. Buena parte del éxito parcial de este gobierno frente a las FARC fue hacerlas caer en la cuenta de que la toma del poder por la vía de las armas era imposible. La reorganización militar exigida por el gobierno de Estados Unidos durante el gobierno de Pastrana, destinada a acabar con el narcotráfico del que formaban parte las guerrillas, fue definitiva para ese logro.

Esa reorganización fue acompañada por el llamado Plan Colombia contra las drogas, con apoyo financiero y estratégico de EEUU ■

Esa reorganización fue acompañada por el llamado Plan Colombia contra las drogas, con apoyo financiero y estratégico de EEUU.

La aprobación de una segunda reelección presidencial en 2009, mediante engaños políticos, fue anulada por la Corte Constitucional. Por eso fue elegido como sucesor de Uribe Juan

Manuel Santos (2010-2014), quien logró iniciar un proceso de paz con las FARC en 2012. Luego de un difícil triunfo –pues perdió en la primera vuelta electoral–, Santos fue reelegido en la segunda vuelta para un segundo periodo (2014-2018). Durante los años finales del segundo mandato, el gobierno logró culminar un acuerdo de paz con la guerrilla más grande en una historia nacional plagada de violencias. Además, inició negociaciones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), surgido, al igual que las FARC, a mediados de la década de 1960. Pero la implementación de los acuerdos con las FARC ha tenido numerosas dificultades, que han continuado luego del cambio de gobierno en el que triunfó Iván Duque, candidato del partido Centro Democrático fundado por el ex-presidente y ahora senador Uribe. Con el cambio de gobierno, las negociaciones con el ELN se interrumpieron. Su reanudación está pendiente, a la espera de la liberación de todos los secuestrados por esta guerrilla, condición exigida por el nuevo presidente.

■ La Fuerza Pública en la actual coyuntura política

Una de las instituciones centrales para el cumplimiento de los objetivos fijados en los acuerdos entre el Gobierno y las FARC es la Fuerza Pública (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional). La puesta en marcha del Plan Colombia y la reforma militar a finales del siglo XX facilitaron el crecimiento sostenido de la Fuerza Pública, tanto en efectivos como en presupuesto. Según el Ministerio de Defensa, en 2002, el pie de fuerza era de alrededor de 313.400 efectivos: 203.300 de las Fuerzas Militares y 110.100 de la Policía Nacional. Al finalizar el gobierno de Uribe, en 2010, los efectivos habían aumentado a alrededor de 426.000: 267.600 de las Fuerzas Militares y 158.400 de la Policía Nacional. Hoy la Fuerza Pública posiblemente sobrepasa los 485.000 efectivos, cifra solo superada por Brasil en la región. Por su parte, en 2010, el presupuesto del Ministerio de Defensa pasó los 15 billones y medio de pesos (equivalente a 4.700 millones de dólares estadounidenses), de los cuales poco más de 63% correspondía a las Fuerzas Militares y el resto a la Policía Nacional. En un informe de 2014, el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas

en inglés) reportó que en 2012 el gasto militar de Colombia fue poco más de 21 billones de pesos (6.600 millones de dólares), y al año siguiente, 2013, aumentó 13%, hasta llegar a 24 billones (7.500 millones de dólares), el más alto entre los ministerios del Gobierno Nacional. En 2017 el gasto militar había llegado a casi 10.000 millones de dólares.

En 2011 el Ejército comenzó un proceso de modernización que continuó hasta 2014. Pero en 2015 el Grupo Asesor de Transformación del Ejército, que incluye a oficiales de la reserva activa, propuso una nueva estructura organizacional para el Ejército. Sobre esta base, se formalizó la necesidad de un nuevo diseño de la fuerza, que le permitiera enfrentar nuevos retos y cumplir los objetivos. Esa reorganización está en marcha y se ha extendido en alguna medida a las otras fuerzas, lo que ha llevado a una estructura bastante compleja que no necesariamente corresponde a las necesidades del país. El Ejército afirma que así se prepara para afrontar el futuro con una institución de carácter permanente al servicio de la nación. Concibe esta transformación como un tránsito de la organización a un nivel superior, con mejoramiento continuo, manteniendo su esencia e identidad y preservando sus tradiciones. Sostiene, además, que es una transformación que realiza la propia institución, con participación de todos sus integrantes, asesoría de miembros de la reserva activa, aporte de entidades estatales y académicas, y cooperación de países amigos, en especial EEUU y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)².

Los cambios que están en curso en el Ejército y el peso presupuestario de la Fuerza Pública alimentan el lastre fiscal del Estado y sus desequilibrios. Esta situación debería corregirse teniendo en cuenta la disminución de la violencia política y la posibilidad del Estado de confrontar con mayor éxito otras violencias. Este problema es importante frente a argumentos que se plantean para al menos mantener los recursos presupuestarios y los efectivos actuales. Además, la ausencia del Estado en amplias regiones del país –ya mencionada– debe ser cubierta con fuerza militar solo en casos excepcionales, en los que se requiera la utilización del uso de la fuerza y solo de manera transitoria. Debería corregirse entonces con menos efectivos militares y con más Policía –que es una fuerza civil armada, según la Constitución–, institución que requiere reformas como la eliminación de lo que queda de su militarización, propiciada durante la época de La Violencia, a mediados del siglo pasado.

2. Ejército Nacional, Disposición N° 0004, 26/2/2016; Comando General de las Fuerzas Militares, Disposición N° 011, 7/3/2016; Ministerio de Defensa Nacional, Resolución N° 3402, 28/4/2016.

Si se observa el contexto internacional –en particular, la región latinoamericana–, los cambios del Ejército obedecen a una visión que parece distorsionada, pues son más propios de una fuerza en áreas problemáticas de otros continentes –cuyo paradigma es el Oriente Medio, con conflictos permanentes durante muchos años– y no en una región donde las confrontaciones armadas entre países son historia del pasado. Incluso tras la pérdida de hegemonía de EEUU en el continente, que posibilitó el surgimiento de opciones políticas alternativas, la mayor parte en tensión con la «democracia liberal» (ejemplos paradigmáticos: Venezuela y Nicaragua), no se aprecia un futuro previsible de guerras entre países. Además, la incertidumbre que genera el nuevo gobierno estadounidense, con Donald Trump a la cabeza, no permite pensar en una recuperación hegemónica de ese país en declive lento pero constante, así sea aún la primera potencia mundial. Tampoco es posible imaginar la imposición por la fuerza de nuevas políticas internacionales estadounidenses en América Latina, a pesar de la imprevisibilidad de Trump.

No obstante el debilitamiento de organismos supranacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) a escala regional e incluso la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a escala planetaria, la articulación de los países americanos cuenta con la posibilidad de continuar con cierta estabilidad, a diferencia de la de otros continentes, cuya distorsionada distribución de las naciones fue en gran medida producto de decisiones caprichosas y por conveniencia de antiguas potencias imperiales, en particular las europeas.

El proyecto de «Ejército del futuro» convalida el tamaño alcanzado por las fuerzas militares –en particular el Ejército–, lo que aumenta la distorsión

**En especial, en las
últimas tres décadas,
la complejidad del
organigrama del Ejército
se disparó ■**

frente a las perspectivas de finalización de la violencia política organizada, que fue la que generó el crecimiento militar en efectivos y recursos³. En especial, en las últimas tres décadas, la complejidad del organigrama del Ejército se disparó. Apreciar el actual dispositivo (la distribución de la fuerza en el

3. Aunque en declive, debido a nombramientos acertados del anterior gobierno en algunos cargos oficiales, la prevención gubernamental frente a los militares ha sido un problema adicional desde que el presidente Santos –dada su independencia– fue calificado de «traidor» por el ex-presidente Uribe. Desactivar ese tipo de posiciones en medio del proceso de apaciguamiento de la sociedad es una tarea difícil. Esta situación obligó al presidente a mantener altos los recursos militares por temor a críticas castrenses, como supuesto mecanismo político de seguridad de la nación. Aunque hubo medidas oficiales acertadas que redujeron críticas públicas por parte de la dirección de la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro (ACORE), la propuesta y el desarrollo del «Ejército del futuro» apuntalan prerrogativas para una fuerza militar de gran tamaño que es innecesaria en el país.

territorio nacional) no es una tarea fácil: aumento de divisiones –antes inexistentes–, multiplicación de brigadas, expansión de brigadas móviles –al inicio fueron un par destinadas a eliminar a los jefes de las FARC y el ELN–, fuerzas de tarea permanentes –antes inexistentes–, todo esto entre las unidades más visibles en medios de comunicación. Claro está que algunas de ellas, como las fuerzas de tarea, fueron parte de la acertada reorganización operativa exigida por EEUU –a raíz del Plan Colombia, apropiado, militarizado y diseñado por ese país según sus intereses de seguridad– para que la Fuerza Pública reconociera con sus acciones que en Colombia había una guerra irregular (guerra de guerrillas) y dejara a un lado las persistentes hipótesis de guerra con otros países, analizadas en particular en los cursos de ascenso de oficiales superiores en la Escuela Superior de Guerra.

Con el panorama esperado en un futuro –ojalá cercano– del país, sin conflicto armado interno, aunque también sin Estado en extensas áreas marginadas del territorio nacional –con proliferación de bandas criminales, acciones de «rebusque» de la población en condiciones de miseria, aprovechadas por narcotraficantes y otras bandas para lucrar–, las necesidades de fuerza militar se reducen de manera ostensible. Buena parte de una reestructuración militar adecuada –sobre todo en el Ejército– debería orientarse hacia nuevos contextos negativos para la sociedad producto de la globalización, con concentración sostenida del ingreso en casi todas las actividades empresariales y en muchas otras –públicas y privadas– de diferente índole, que implican degradación de la naturaleza y empobrecimiento de la mayor parte de la población. El papel militar de orientación a desmovilizados de las guerrillas y grupos campesinos –e incluso indígenas– debería dirigirse a la protección de la naturaleza, a la ocupación inicial de territorios al margen de la ley, al desminado –ya iniciado–, a la erradicación de la coca, al apoyo a guardabosques para evitar mayor degradación de la naturaleza y su entorno de vida animal, a la empatía activa con poblaciones rurales –incorporada en las reformas del «Ejército del futuro»–, a la erradicación de la minería ilegal mediante estructura empresarial, a construcción y mejoramiento de vías terciarias en zonas marginadas y a muchas tareas urgentes para recomponer el país y orientarlo hacia el establecimiento de una democracia en paz que sea sostenible en un futuro previsible.

Pero hay que recalcar la expansión y fortaleza de bandas criminales en amplios territorios «sin Dios ni ley». El Ejército tiene suficiente tamaño y tecnología de punta –al igual que las otras dos fuerzas militares– para combatir las –en coordinación con la Infantería de Marina y ante todo con la

Policía-. Se han tomado algunas medidas al respecto de manera relativamente tímida. Por ejemplo, de acuerdo con los Convenios de Ginebra, el Ministerio de Defensa redefinió –mediante la Directiva 015 de 2016– el Clan de los Úsuga –ahora Clan del Golfo– como un grupo armado organizado (GAO) –en lugar de banda criminal (BACRIM)–, para legitimar operativos militares en su contra, incluidos bombardeos, además de las acciones de la Policía. Cabe recordar aquí que las actividades principales de las que se alimentan estas bandas son el narcotráfico, la minería ilegal y la tala masiva de árboles en bosques primarios. En este sentido, la esencia militar de combate con grupos irregulares se mantiene, pero es poco tenida en cuenta en las actividades castrenses, en las que prima la necesidad de reestructuración del «Ejército del futuro», que apunta a nivelarse con cambios estructurales en el panorama mundial que poco requerirán las acciones militares futuras en el país. En este caso, habría que incorporar en las confrontaciones irregulares a la Fuerza Aérea –mencionada de manera indirecta (bombardeos) en la Directiva del Ministerio de Defensa– y la Armada, sobre todo la Infantería de Marina, que tiene capacidad para atender más de la tercera parte del territorio nacional ubicado en parte de la Orinoquia y la Amazonia.

No obstante los resultados obtenidos, en particular frente al Clan del Golfo, la situación dista mucho de ser auspiciosa. En efecto, solamente en el primer mes de 2018, según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), fueron asesinados 21 líderes sociales y defensores de derechos humanos en distintas regiones del país, especialmente en áreas marginadas. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) registró siete homicidios en Buenaventura en el mismo mes. Asimismo, otras organizaciones, como Somos Defensores y la Corporación Regional

Se observa también una incapacidad del Estado para ocupar zonas dejadas por la guerrilla de las FARC tras su desmovilización ■

para la Defensa de los Derechos Humanos (CREDHOS), difundieron distintas cifras que, aunque no coinciden, ratifican la crítica situación del país al respecto. Al no haber identificación de los criminales, las autoridades hablan de hechos aislados. Pero la situación no es nueva, pues la Fiscalía registró 101 homicidios contra defensores de derechos humanos y líderes

sociales, políticos y comunales entre 2017 y el primer mes de 2018. Se observa también una incapacidad del Estado para ocupar zonas dejadas por la guerrilla de las FARC tras su desmovilización, que coincide con la

dificultad gubernamental de implementar los acuerdos que se firmaron con ese grupo insurgente⁴. A esto se suman las acciones armadas de las disidencias de las FARC y la crítica situación con el ELN.

Además de las bandas criminales, cuyo epónimo es el Clan del Golfo, el asesinato de líderes sociales populares, en particular en regiones rurales y municipios apartados, ha continuado de manera sistemática. Según Indepaz, entre el 1º de enero y el 5 de julio de 2018 se registraron 119 asesinatos de líderes. Estos crímenes han sido denunciados por distintas personalidades de la política colombiana, desde la izquierda hasta la derecha. Pero el problema no es nuevo: entre 2010 y junio de 2018, la ONG Somos Defensores documentó 609 homicidios de líderes sociales, número que se incrementó luego de iniciados los diálogos de paz con las FARC⁵. Sin embargo, la Fuerza Pública no ha tenido la capacidad de enfrentar con éxito estos crímenes para evitarlos o tan siquiera disminuirlos.

A esta situación anómala se agrega el problema de las disidencias de las FARC, grupos que no se desmovilizaron desde que se tomó esa decisión entre las dos partes negociadoras. A ellos se suman quienes luego de las deficiencias oficiales para cumplir con lo pactado con la guerrilla, de manera individual o en pequeños grupos, se alejaron de los campamentos para desmovilizados. Esta situación ha servido para engrosar las filas de bandas criminales, en especial las dedicadas al narcotráfico. Al respecto, merece mención especial el caso de «alias Guacho», un joven ex-guerrillero de las FARC que conformó una banda en el sudoeste del país que asesinó a periodistas ecuatorianos y ciudadanos colombianos en los alrededores de la frontera entre ambos países. Hubo grandes operativos militares, que incluso anunciaron la muerte de ese cabecilla y luego se retractaron para afirmar que estaba herido y no se sabía su paradero. En cuanto al ELN, continúa sus acciones armadas, poniendo en peligro la reiniciación de los diálogos con el nuevo gobierno. Y por si fueran pocos los problemas al respecto, la solicitud de extradición por parte de EEUU de uno de los antiguos jefes de las FARC, Jesús Santrich, acolitada por el fiscal general de la Nación pero frenada por otras entidades oficiales, despertó la desconfianza en antiguos comandantes de esa guerrilla, que incluso renunciaron a sus curules en el Congreso –que forman parte de los acuerdos entre el gobierno y las FARC–, como Iván Márquez, para regresar a zonas rurales donde habían vivido durante años.

4. Nicolás Marín: «Un violento comienzo de año para los líderes sociales» en *El Espectador*, 1/2/2018.

5. Edinson Arley Bolaños: «Agresiones contra líderes antes y después del acuerdo de paz» en *El Espectador*, 24/9/2018.

■ Un antiguo lunar en la Fuerza Pública

La Fuerza Pública cuenta con otra institución adicional a las tres fuerzas militares: la Policía Nacional. Como efecto de La Violencia a mediados del siglo xx, la Policía fue reorganizada como una fuerza militarizada. Desde 1960, depende del ministro de Defensa. Esta situación se mantuvo hasta 1991, cuando por primera vez desde 1953 fue nombrado un civil como ministro de Defensa. Fue una liberación de la larga tutela castrense. Además, la Constitución de ese año la definió como una fuerza civil armada. Con las reformas de 1993, se avanzó en el proceso de desmilitarización de la Policía, pero al no aplicarse algunas de las reformas aprobadas, además de otras de años subsiguientes, la fuerza adquirió mayor autonomía y se convirtió así en una «rueda suelta» institucional, dada la falta de conocimiento de sus especificidades por parte de la mayor parte de los ministros civiles. La militarización ha impedido que la Policía tenga una identidad acorde con su condición de cuerpo civil armado. Pese a haber sido subvalorada tradicionalmente por los militares, en las circunstancias actuales estos quieren mantenerla en su entorno como refuerzo mediático frente a la sociedad.

Para corregir esta ambivalencia habría que llevar adelante profundos cambios en la Policía, como suprimir su dependencia del ministro de Defensa y adscribirla al Ministerio del Interior –el de la política–, pero reorganizándola a fondo. Esta reforma sería el paso inicial más importante para continuar con el proceso de desmilitarización de este cuerpo civil armado, lo que permitiría redefinir también su organización y sus funciones sin interferencias de sectores castrenses y volverla así menos vertical y jerárquica. Tal redefinición es fundamental dada su importancia para resguardar la seguridad ciudadana –en principio, de manera preventiva–, que es su función principal, esencia de una sociedad urbanizada como la colombiana en la actualidad. No obstante tener más de 175.000 efectivos, la Policía Nacional no cuenta con capacidad suficiente para cumplir con la tarea de garantizar la seguridad ciudadana, lo que requeriría un aumento de su pie de fuerza, pero no de cualquier manera. La delincuencia común, tan extendida a causa del desempleo y la exclusión social por ausencia de políticas públicas apropiadas, sería un objetivo central entre varios otros. Pero en los «post-acuerdos» con los grupos guerrilleros subsistirá la delincuencia organizada, que podría aumentar si no se maneja de manera adecuada la desmovilización de las guerrillas y la ocupación estatal de zonas rurales que antes dominaba la insurgencia. Para ello, un rediseño de los Escuadrones Móviles de

Carabineros de la Policía, para ampliarlos y fortalecerlos, se orientaría hacia la seguridad de las dispersas áreas rurales que carecen de Estado, con un eventual apoyo de las Fuerzas Militares según circunstancias específicas.

■ Conclusiones

La mayor contradicción de la política nacional es la permanencia de una democracia liberal (la más larga, al menos formalmente, de América Latina), con regularidad electoral y escasas y breves dictaduras, en la nación con más violencias en su historia, producto de la debilidad política del Estado y su control desigual del territorio. Durante el siglo pasado surgieron dos grandes guerrillas (FARC y ELN) y otras menores, bajo el estímulo de la contradicción política señalada y la Guerra Fría. Casi dos décadas después comenzaron los procesos de paz para desmovilizarlas mediante negociaciones con los gobiernos. Pero solo en la segunda década de este siglo se logró poner fin a las FARC, la mayor de ellas, e iniciar negociaciones con el ELN.

En medio de estos procesos, la Fuerza Pública inició su crecimiento hace un par de décadas, bajo el estímulo de EEUU y con el acatamiento de los gobiernos. Sin embargo, sus distorsiones producto de violencias anteriores, la debilidad política estatal y las economías ilegales dificultaron el logro de un apaciguamiento de la sociedad. La debilidad estatal y el clientelismo y la corrupción consecuentes de los partidos políticos no han permitido afianzar instituciones del Estado que permitan a la Fuerza Pública ajustarse al anhelo de paz, para convertirse en un puntal de presencia oficial en el territorio nacional, para que el Estado logre fortalecerse y la política sanearse. Los gobiernos y sus constantes falencias han rubricado esta situación, sin que se haya podido romper el nudo gordiano de su incapacidad política. Queda en el aire el interrogante de lo que hará el nuevo gobierno al respecto, a sabiendas de la influencia que ejerce sobre él el ex-presidente Uribe, frente a una oposición relativamente fuerte. ☐