

**Title:** La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz

**Citation:** Schultze-Kraft, M. (2012) 'La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz', in Angelika Rettberg (ed.) Construcción de paz en Colombia. Colombia: Universidad de los Andes, pp. 405-433.

**Official URL:**

**More details/abstract:**

**Version:** Final version.

**Terms of use:** This work has been licensed by the copyright holder for distribution in electronic format via any medium for the lifetime of the OpenDocs repository for the purpose of free access without charge. Permission to reproduce book chapter granted by Universidad de los Andes.

This is a download from OpenDocs at the Institute of Development Studies

<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/2362>

## La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz

Markus Schultze-Kraft

### Introducción

DURANTE LAS ÚLTIMAS dos décadas Colombia ha visto una gran transformación de la fuerza pública, que según la Constitución de 1991 está compuesta por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional. Este proceso ha estado relacionado de manera estrecha con la lucha contra el narcotráfico y la evolución del conflicto armado con las guerrillas, los grupos paramilitares y poderosas organizaciones criminales, que lleva casi medio siglo y empezó a intensificarse en la segunda mitad de la década de los ochenta (véase Palacios y Safford, 2002; International Crisis Group, 2002). La transformación se ha dado no sólo respecto al aumento del tamaño y de las capacidades operativas y técnicas de las Fuerzas Militares y la Policía, sino también respecto a su carácter institucional. Hoy, la fuerza pública es una de las instituciones estatales más grandes e importantes en Colombia. No obstante, este estudio sustenta la tesis de que las relaciones entre los gobernantes civiles y los mandos uniformados no se caracterizan por un control civil firmemente institucionalizado sino por una relación de simbiosis cívico-militar, que le da a la fuerza pública un amplio margen de maniobra y decisión en el ámbito público del país.

Dada esta situación y considerando varias experiencias internacionales, el presente análisis argumenta que la construcción de la paz en Colombia, para ser exitosa, debe incorporar la reconversión militar, reformas en el sistema de seguridad y cambios en el actual patrón de las relaciones cívico-militares. A diferencia de otros países latinoamericanos, particularmente en Centroamérica y el Cono Sur, donde la cuestión militar fue discutida intensamente y ocupó un lugar central en las agendas públicas a lo largo de los años ochenta y noventa

en el contexto de procesos de paz o de democratización (véase Schultze-Kraft, 2005), Colombia no cuenta con una tradición comparable de pensamiento sobre estos temas. En efecto, el hecho de que el país haya estado entre el pequeño grupo de Estados latinoamericanos que, a partir de los años sesenta, no fueron afectados por la ola de golpes militares, ni vieron la instalación de regímenes burocrático-autoritarios, se ve reflejado en la relativa escasez de estudios, tanto en el país como en el exterior, sobre las fuerzas armadas colombianas y su papel político.<sup>1</sup>

A lo largo de las décadas pasadas las élites políticas colombianas generalmente han desistido de preguntarse: ¿qué harán las fuerzas armadas y qué haremos nosotros, los civiles, con ellas en el contexto del fin del conflicto armado interno? ¿Qué clase de autonomía, prerrogativas institucionales y maneras de incidir en el ámbito público buscarán preservar los militares en el postconflicto y cómo podrían los gobernantes civiles y libremente elegidos incrementar su control sobre los uniformados? ¿Cómo podríamos asegurarnos de que una eventual reforma y reconversión militar, que necesariamente pasaría por una reducción sustancial del pie de fuerza, no termine engrosando las filas de la delincuencia común y organizada, como ha sido el caso, por ejemplo, en Guatemala y El Salvador?

Dicho de manera estilizada, no pocos historiadores y politólogos colombianos han supuesto que después del breve Gobierno o interregno militar del general Gustavo Rojas Pinilla (1954-1957), el único en el siglo xx, Colombia rápidamente logró regresar —por medio del acuerdo entre los partidos Conservador y Liberal que posibilitó la instalación del Frente Nacional— al cauce de la estabilidad institucional bajo Gobiernos civiles y democráticamente elegidos. Aunque se percibía que los militares disfrutaban de una autonomía institucional considerable y en *crescendo*, los civiles en el Gobierno y las élites del país no se preocupaban por ello, dado que veían la autonomía militar como una concesión necesaria, y hasta deseable, para que las fuerzas armadas se encargaran de mantener el orden público, amenazado en ese entonces por grupos de bandoleros que habían sobrevivido a la Violencia y, a partir de los años sesenta, por las insurgencias revolucionarias de corte cubano, marxista-leninista y maoísta.<sup>2</sup>

1. Véase Pizarro (2002). Entre los trabajos más conocidos de autores colombianos están Atehortúa y Vélez (1994), Blair (1993), Dávila (1999a, 1999b), Leal (2006) y Vargas (2002). Muy pocos autores extranjeros han escrito sobre el tema. Una contribución valiosa, publicada a principios de la década de los ochenta, es Ruhl (1981).

2. Entre 1946 y 1958, Colombia vivió uno de los episodios más sangrientos y traumáticos de violencia sectaria, terrorismo oficial y guerra campesina en su historia republicana, que empezó en 1819. Los historiadores estiman que pueden haber muerto hasta doscientas mil personas durante lo que llegó a conocerse como *la Violencia*. Véase Palacios (2003: 193-235); Sánchez y Meertens (2000: 29-42).

Las críticas que en su tiempo se formularon desde la izquierda a esta interpretación conservadora de la historia política de Colombia se enfocaron en demostrar que, lejos de ser una democracia liberal-representativa con sólo modestos problemas de autonomía militar —especialmente en comparación con otros varios países del continente—, de hecho el país se estaba transformando en una “república de las armas” (Gallón, 1982) o “una dictadura constitucional” (Rouquié, 1987). Bajo la influencia del *shock* que había causado el Estatuto de Seguridad del Gobierno de Julio César Turbay (1978-1982)<sup>3</sup> entre sectores de la izquierda colombiana, a principios de la década de los ochenta un observador incluso percibía un “presagio de golpe de Estado siempre presente en la imaginación colombiana” (Gallón, 1982). Por falta de una base empírica suficientemente honda y de marcos analíticos que estuvieran teóricamente mejor informados, estos análisis no permitieron, sin embargo, avanzar hacia una categorización y, por ende, un entendimiento más adecuado del caso colombiano y su ubicación en el conjunto de los estudios de política latinoamericana comparada.<sup>4</sup>

El presente estudio, que no es el lugar para abordar los aspectos históricos, parte de la constatación de que actualmente sí existe una cuestión militar en Colombia. A la luz de los desafíos que plantearán el postconflicto y la construcción de la paz duradera en el país, es necesario abordar de manera exhaustiva la pregunta acerca del futuro de la fuerza pública después del fin del conflicto armado. En este orden de ideas, se analiza primero la transformación de las fuerzas armadas en los últimos veinte años, con énfasis especial en la década pasada. Segundo, con referencia a la literatura especializada internacional, se examina la evolución de las relaciones cívico-militares en el país y su estado durante el Gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010). Con base en las primeras dos secciones, y empleando de manera puntual la comparación con otros casos en el mundo, la última parte del estudio esboza los desafíos asociados con la reforma/reconversión militar, la reestructuración de las relaciones cívico-militares y la modernización de la gobernanza en el sistema de seguridad que Colombia tendrá que enfrentar como parte de un esfuerzo exitoso de la construcción de la paz.

3. Pocas semanas después de haberse posicionado, en septiembre de 1978 el presidente Turbay expidió el Decreto 1923 o Estatuto de Seguridad. El decreto limitó las libertades y derechos fundamentales de los colombianos y, entre otras medidas drásticas, dio facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares. Fue derogado apenas en junio de 1982, poco tiempo antes del fin del Gobierno de Turbay.

4. Tal vez el término *militarización limitada*, creado por Alain Rouquié a principios de los años ochenta, denomina de manera menos sesgada lo que fue el rol de las fuerzas armadas en Colombia en el período del Frente Nacional. Según el autor, la “militarización limitada” de Colombia remitía al hecho que “el ejército [estaba] operando en el corazón del sistema de poder, pero la militarización en el sentido convencional de la usurpación del gobierno sólo se dio una vez en la historia contemporánea de Colombia” (Rouquié 1987, 209 y 216).

### 1. La gran transformación de la fuerza pública

No cabe duda de que las Fuerzas Militares y la Policía de Colombia han experimentado una gran transformación desde los principios de los años noventa y, en particular, en los últimos diez años. Este cambio se ha dado tanto en el ámbito institucional del sector de defensa y seguridad nacional como respecto al tamaño de las fuerzas y su despliegue e implantación territoriales, capacidad técnico-operativa, y, en menor medida, su doctrina y educación, especialmente en lo que concierne a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH). Hoy, la fuerza pública colombiana es la segunda más numerosa de Sudamérica, superada solamente por las fuerzas militares y de policía de Brasil, y, por causa del prolongado conflicto armado interno, cuenta con uno de los dispositivos de movilidad aerotransportada y de reacción rápida más grandes de la región. Además, a diferencia de sus homólogos latinoamericanos, los integrantes de las Fuerzas Militares y de la Policía colombianas han estado operando, durante décadas, en un escenario de guerra irregular y de lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. Como se verá a continuación, esta transformación y modernización de la fuerza pública no ha sido un proceso fácil sino, de hecho, ha conllevado grandes desafíos y múltiples problemas —especialmente respecto a la protección de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional humanitario—, y todavía no ha concluido.

El Gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) dio una serie de pasos importantes en la modernización del sector de defensa y seguridad, y en la reestructuración de las relaciones cívico-militares en Colombia.<sup>5</sup> Mientras la primera brigada móvil fue creada aún durante el mandato de su predecesor, Virgilio Barco (1986-1990), quien también incrementó el presupuesto para las fuerzas armadas, Gaviria estableció la Consejería Presidencial de Defensa y Seguridad Nacional, presidida por el primer ministro de defensa civil de Colombia, Rafael Pardo, e integrada por oficiales militares, de la Policía y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), así como por expertos civiles en temas de defensa y seguridad (Blair, 1993; Dávila, 1999a). Con base en la nueva Estrategia Nacional contra la violencia, Gaviria intentó reformar la inteligencia militar y establecer una clara división de trabajo entre las fuerzas, asignándole a la Policía la tarea de combatir el narcotráfico y el crimen organizado, y a las Fuerzas Militares luchar contra los grupos guerrilleros. También siguió la política de Barco de incrementar el presupuesto de defensa y seguridad, reorientándolo para mejorar las condiciones laborales de los integrantes de las fuerzas, y aumentó las capacidades administrativas del Ministerio de Defensa (Dávila, 1999a).

5. Este último asunto se tratará en la siguiente sección de este estudio.

Tanto Ernesto Samper (1994-1998) como Andrés Pastrana (1998-2002) continuaron aumentando el gasto en defensa y seguridad, pero dados los serios problemas políticos del primero (relacionados con las investigaciones judiciales que se adelantaban por el supuesto uso de dineros provenientes del narcotráfico en su campaña electoral) fue bajo Pastrana que se le dio un nuevo impulso a la modernización de la fuerza pública (Arce y Temes, 2003; Avilés, 2006; Leal, 2006). Con base en el Plan de Modernización de la Fuerza Pública, y en estrecha colaboración con Estados Unidos en el marco del Plan Colombia,<sup>6</sup> que empezó a operar en el 2000, Pastrana persiguió el incremento del pie de fuerza, incluido el número de soldados profesionales, la modernización de los equipos de la fuerza pública, la introducción de nueva legislación para el sector de defensa y reformas en el Ministerio de Defensa (Arce y Temes, 2003). Partiendo del análisis que existía una estrecha relación entre los grupos armados ilegales, en particular las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el narcotráfico, el Gobierno empezó a asignarles a las Fuerzas Militares un papel cada vez más protagónico en la lucha antidrogas, desplazando de esta manera a la Policía en este ámbito de la política de seguridad.<sup>7</sup>

Aunque se ha basado en lo que se empezó a construir durante los Gobiernos anteriores, en particular el de Pastrana, es notorio el avance en el crecimiento y la modernización de la fuerza pública que se dieron bajo la administración del presidente Álvaro Uribe. Entre el 2002 y abril del 2009, el pie de fuerza total creció de unos 313.000 a 425.000 hombres y mujeres, sumando los integrantes de las Fuerzas Militares y de la Policía. Además, mientras en el 2003 había aproximadamente 60.000 soldados profesionales, a principios del 2009 había alrededor de 85.500. En paralelo con la creciente "profesionalización" de las fuerzas,<sup>8</sup> Uribe creó un tipo nuevo de soldado, el llamado *soldado de mi pueblo*

6. Desde el 2000, cuando empezó a operar el Plan Colombia, los Gobiernos de Pastrana y Uribe en total han recibido más de 6500 millones de dólares en asistencia militar, policiva, antidrogas, contraguerrilla, antiterrorista y social de Estados Unidos. Ello significa que en la última década Colombia ha sido de lejos el mayor recipiente de ayuda estadounidense en América Latina y uno de los más grandes en el mundo. Véanse los datos detallados en la página web <http://www.justf.org> (Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean).

7. Esto se vio reflejado en la creación de un primer batallón contra el narcotráfico en 1998 y la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra) en 1999 (Pabón, 2008: 151).

8. En Colombia existe el servicio militar obligatorio para todos los hombres cuando se hacen mayores de edad. Por lo tanto, el contingente más grande de los soldados sigue siendo el de los soldados regulares más los bachilleres. No obstante, la diferencia en la proporcionalidad entre soldados regulares más bachilleres y los soldados profesionales ha disminuido de manera constante entre el 2002 y el 2009 (véase la tabla 13.1). Valga la mención de que en principio el servicio militar es obligatorio para todos los hombres pero en realidad son los hijos de las familias más desfavorecidas y con menos recursos los que terminan prestando servicio. Esto no cambió de manera visible durante el Gobierno de Uribe.

o *soldado campesino*, de los cuales había aproximadamente 16.000 en el 2003, casi 30.000 en el 2006 y unos 20.000 en abril del 2009. En esencia, los “soldados de mi pueblo” son una especie de guardia territorial compuesta por reclutas que prestan servicio en los pueblos de los cuales son oriundos y, como tal, desempeñan un papel importante en la estrategia del Gobierno de incrementar la presencia permanente de la fuerza pública sobre el terreno.

Tabla 13.1. El crecimiento de la fuerza pública, 2002-2009

Fuerza/Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
<b>Fuerzas</b>	203.283	228.415	243.700	253.135	267.354	270.634	285.700	279.054
<b>Militares</b>								
Regulares más bachilleres	—	89.366	90.644	92.368	93.378	96.446	103.616	101.055
Profesionales	—	59.460	67.348	70.973	75.144	79.064	85.056	85.683
Campesinos	—	15.979	21.560	23.589	29.632	25.232	25.202	19.331
Novedades**	—	1.576	931	1.958	2.363	1.148	688	0
<b>Policía</b>	110.123	117.020	122.788	128.390	139.386	135.644	145.871	146.058
<b>Total</b>	<b>313.406</b>	<b>345.435</b>	<b>366.488</b>	<b>381.525</b>	<b>406.740</b>	<b>406.278</b>	<b>431.571</b>	<b>425.112</b>

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2009).

Hasta el mes de abril.

\*\* *Novedades* es el término con el que el Ministerio de Defensa se refiere a militares que aún están siendo remunerados pero ya están de salida de la institución porque se han dado de baja o han cumplido su tiempo en la institución.

El aumento de la presencia permanente y el despliegue territorial más amplio de las fuerzas, junto con el incremento en su movilidad y capacidad de reacción rápida, fueron elementos claves de la estrategia militar de Uribe. En el período 2002-2009 se crearon tres nuevas divisiones —la Sexta División, con jurisdicción en los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo (24 de diciembre del 2002), la Séptima División, con jurisdicción en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre y Chocó (28 de julio del 2005) y la Octava División, con jurisdicción en los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Vichada y cinco municipios de Boyacá (27 de noviembre del 2009)— y se construyeron 168 estaciones, 146 subestaciones y catorce puestos de policía en diferentes partes de los 1100 municipios de Colombia. Además, se crearon seis batallones de alta montaña, sesenta batallones de contraguerrilla, once agrupaciones de fuerzas especiales antiterroristas urbanas, nueve batallones y catorce compañías de apoyo y servicio para el combate, entre otros. La capacidad operativa de la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército se incrementó considerablemente desde el 2002 por medio de la creación de veinticinco estaciones

de guardacostas, diez estaciones aeronavales, diez estaciones móviles de apoyo fluvial, así como la adquisición de numerosos botes de combate fluvial, patrulleros y de apoyo fluvial y administrativo, varios buques nodriza fluviales, docenas de helicópteros de ataque y de transporte, y nuevas aeronaves de ala fija, entre ellos veinticinco Super Tucanos de fabricación brasileña y trece K-Fir de fabricación israelí.

A la vez, se efectuaron varios cambios en la estructura de las fuerzas militares y policivas. Entre los más importantes estaban la introducción de comandos conjuntos, en el 2004, y la creación de la Jefatura de Operaciones Especiales Conjuntas (JOEC) en el 2008. Por medio de los nuevos comandos conjuntos, a los cuales se opusieron varios altos oficiales del Ejército,<sup>9</sup> el Gobierno buscaba incrementar la capacidad de las fuerzas para desarrollar e implementar operativos conjuntos en una región determinada bajo un solo mando, o sea del Ejército, de la Armada o de la Fuerza Aérea. La JOEC depende del Comando General de las Fuerzas Militares y está encargada de incrementar la capacidad de inteligencia táctica, tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía, por medio de la centralización de la inteligencia producida por cada una de las fuerzas. Según Armando Borrero, el funcionamiento de los comandos conjuntos ha sido difícil dado que “la tradición colombiana es de comandos personales fuertes y estados mayores débiles. En los países con estructura de comandos conjuntos existen estados mayores muy fuertes y tradición de decisiones colegiadas [...]. Otro problema es la preponderancia cuantitativa del Ejército. En un comando conjunto colombiano, la participación de las otras fuerzas es relativamente pequeña” (Borrero 2006: 135).

El incremento de la capacidad de inteligencia táctica y estratégica de la fuerza pública ha sido notorio. Un cambio importante en ese sentido fue la formación de la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC), como respuesta a la creciente necesidad del Estado de coordinar e integrar sus agencias de inteligencia.<sup>10</sup> Además, a principios del 2009, entró en efecto la ley de inteligencia y contrainteligencia,

9. Su oposición a la introducción de los comandos conjuntos les costó el puesto en abril del 2005 a los generales del Ejército Roberto Pizarro Martínez (segundo comandante), Duván Pineda Niño (inspector general), Luis García Chávez (jefe de operaciones) y Hernán Cadavid Barco (jefe de Desarrollo Humano y Doctrina). Ellos advertían que los comandos conjuntos iban a restarle autonomía y fuerza al Ejército e iban a convertir al comandante del Ejército en “un intendente local encargado de conseguir botas y reclutar soldados” (Fundación Ideas para la Paz, 29 de abril del 2005: 1).

10. Actualmente hay siete agencias de inteligencia en Colombia: una de cada rama de la fuerza pública, más el DAS, adscrito a la Presidencia, que con base en el Decreto 4057 del 31 de octubre de 2011 se suprime y será reemplazado por otra agencia de inteligencia en el futuro, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), adscrito a la fiscalía, y la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (UIAF), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Villamizar, 2004: 75-80).



aprobada en el Congreso en agosto del 2008. Según el Gobierno, la ley creaba un marco legal para las actividades de inteligencia y contrainteligencia, incluidas las de la JIC, y daba garantías a los ciudadanos para que no hubiera más seguimientos e interceptaciones ilegales por parte de agentes de las diferentes agencias de inteligencia y seguridad del Estado.<sup>11</sup> El Congreso quedó encargado de llevar a cabo la veeduría a la inteligencia por medio de una comisión integrada por seis congresistas que debía incluir a miembros de los partidos de oposición.

El crecimiento y la modernización de la fuerza pública en los últimos años han representado una carga fiscal y tributaria muy elevada para Colombia.<sup>12</sup> En el 2002, el 2006 y el 2009 se crearon impuestos especiales para el esfuerzo de seguridad.<sup>13</sup> La aprobación del último impuesto, que se mantendrá en vigencia hasta el 2014 (“Congreso aprueba impuesto de guerra”, 16 de diciembre del 2009), suscitó un debate controversial en el país. Varios sectores de la sociedad se preguntaban, si es posible —y deseable— que el Estado colombiano siga financiando la política de seguridad de la misma manera como lo había hecho en los últimos años (“Clase media pagaría nuevo impuesto de guerra”, 17 de junio del 2009; “¿Se debe pagar extra por la Seguridad Democrática?”, 11 de mayo del 2009). En el marco del Plan Colombia, la ayuda de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas ha sido de gran importancia desde el 2000, pero los fondos asignados al apoyo de elementos de la estrategia militar empezaron a disminuir desde mediados de la década. Entre 1990 y el 2008 el presupuesto colombiano para la defensa y seguridad ha ido en constante aumento. En 1990, se destinaba el 2,2% del producto interno bruto (PIB) a este sector; en 1998, cuando se instaló el Gobierno de Pastrana, el presupuesto de defensa y seguridad estaba por encima del 4% del PIB; en el 2002, cuando llegó Uribe, estaba en el 5,1%, y en el 2008 había crecido al 5,7%. En el período 2009-2010 decreció al 5,3 y 5,2%, respectivamente.<sup>14</sup>

11. En efecto, la promulgación de la ley de inteligencia y contrainteligencia se dio en un momento de duros cuestionamientos por parte de los partidos políticos de oposición, las cortes y sectores de la sociedad civil de las actividades de las agencias de inteligencia del Estado, en particular el DAS. En los últimos años, el DAS estuvo en el ojo del huracán por haber hecho seguimientos e interceptaciones ilegales a políticos de los partidos de oposición al Gobierno de Uribe, magistrados de la Corte Suprema y defensores de los derechos humanos, como haber sido infiltrado por miembros de los grupos paramilitares.

12. Sobre los múltiples aspectos de los costos económicos del conflicto armado colombiano por ejemplo en lo que se refiere al gasto militar ver también el capítulo de Juan F. Vargas en este libro (nota de la compiladora).

13. El 11 de agosto del 2002, el Gobierno de Uribe impuso por primera vez un “impuesto de Seguridad Democrática” para ser cobrado una sola vez. A finales del 2006, se impuso un segundo impuesto de seguridad para el período 2006-2010, es decir, durante todo el segundo mandato de Uribe.

14. Cabe anotar que la cifra para el 2010 se basa en proyecciones que el Ministerio de Defensa Nacional publicó en el 2009.

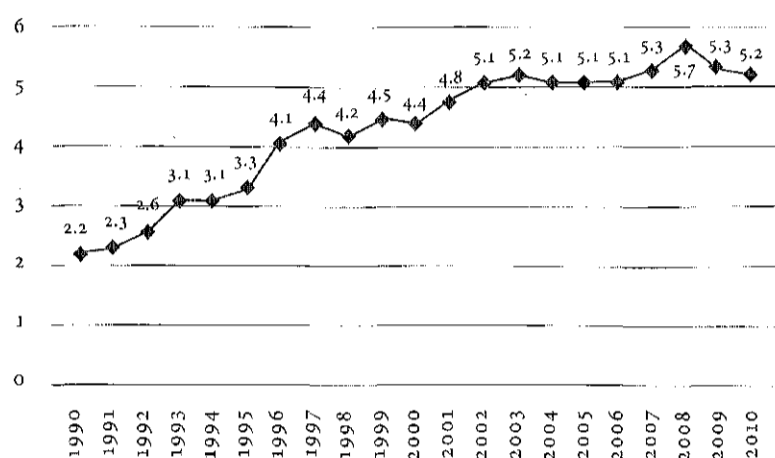


Figura 13.1. Gasto en seguridad y defensa como porcentaje del PIB en Colombia, 1990-2010

Fuente: Boletín de Resultados en Seguridad Democrática, núm. 3, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2009; Ministerio de Defensa Nacional, *Gasto en defensa y seguridad, 1998-2011*, Bogotá, 2009.

Por razones fiscales y políticas, será difícil que el gasto público para la defensa y seguridad en Colombia se mantenga en su actual nivel elevado o crezca otra vez más. Ello se hace manifiesto cuando se toman en cuenta los elevados requerimientos de fondos públicos, tanto para los elementos no militares de la estrategia de consolidación de la seguridad como para el desarrollo social y económico del país, que actualmente tiene una de las tasas más elevadas de desempleo abierto en América Latina.<sup>15</sup> En el período 2001-2007, el gasto de defensa y seguridad promedio de Latinoamérica se ubicó en el 1,6% del PIB. Ello estaba muy por debajo del presupuesto de defensa y seguridad de Colombia —desde luego, el único país de la región que tiene un conflicto armado interno (aunque varias otras naciones latinoamericanas, como México o Venezuela, sufren de situaciones de violencia criminal aguda)—, que en el mismo período alcanzó en promedio el 4,97% (Ministerio de Defensa Nacional, 2009; “Gasto militar de Colombia, el más alto del continente”, 15 de abril del 2008).

15. De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, la tasa de desempleo para Colombia durante el 2009 fue del 12,5% (para el total nacional, incluyendo hombres y mujeres entre 15 y 64 años), una de las más altas de la región. Ver <http://www.iadb.org/research/sociometroBID/tables.cfm?indicator=5&lang=en> (nota de la compiladora).

Más allá de los problemas de orden fiscal, la gran transformación de la fuerza pública se quedó corta en tres ámbitos fundamentales: terminar las relaciones entre algunos miembros de las fuerzas militares y policivas con los grupos paramilitares y narcotraficantes;<sup>16</sup> promover de manera eficiente y eficaz el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de los miembros de la fuerza pública; y reformar el sistema de justicia militar, de tal manera que actos cometidos por miembros de las fuerzas por fuera del servicio o en contravención de las normas de servicio y de las normas internacionales, no fueran cubiertas por el fuero militar sino de manera eficiente por la justicia ordinaria. En los tres ámbitos persisten problemas serios, a pesar de los esfuerzos de las autoridades, tanto civiles como militares, por subsanarlos.

En relación con el primer tema, cabe resaltar que durante los últimos años se ha visto un episodio tras otro de colusión o cooperación entre miembros de la fuerza pública y grupos paramilitares, nuevos grupos armados que han surgido después de la desmovilización de las AUC y narcotraficantes.<sup>17</sup> Ello ni

16. Los grupos paramilitares empezaron a surgir en la década de los ochenta. En su origen se trataba de grupos armados ilegales vinculados a élites económicas y políticas regionales, así como a los carteles del narcotráfico. Hacían diferentes tipos de trabajos "sucios" y también combatían las guerrillas de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional (ELN). No pocos de sus miembros eran oficiales retirados y existían vínculos con miembros activos de la fuerza pública. En 1997, bajo el liderazgo de Carlos Castaño, se conformaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) —una confederación de diferentes grupos paramilitares—. Las AUC implementaron una campaña de expansión a sangre y fuego en casi la totalidad del país, que costó la vida a miles de civiles, hasta que fueron desmovilizados durante el primer mandato del presidente Uribe (2002-2006). Hoy existe un debate en Colombia sobre la efectividad de la desmovilización de los paramilitares. Diferentes analistas y centros de investigación han resaltado que los nuevos grupos armados ilegales que han estado surgiendo en el país desde el 2006 se parecen en mucho a los antiguos grupos paramilitares. Véase International Crisis Group (2007). (*Nota de la compiladora*: Sobre ésta y otras dificultades asociadas comúnmente con los procesos de desmovilización, desarme y reinserción [DDR] consultar también el capítulo de Juan Carlos Palou y María Lucía Méndez en este libro).

17. Episodios violentos como los de Guaitarilla, Nariño (2004), o Jamundí, Valle (2006), son muestras de las relaciones que algunos integrantes de la fuerza pública mantienen con narcotraficantes. Mientras que en el primero, siete policías y cuatro civiles murieron a manos de militares, quienes querían, presuntamente, apoderarse de un alijo de cocaína, en el segundo, diez policías y un civil fueron asesinados, al parecer también por militares que estaban aliados con narcotraficantes. Otros casos, que demostrarían igualmente las conexiones entre la fuerza pública y el crimen, son el de la presunta infiltración en el Ejército del narcotraficante alias *Don Diego*, quien antes de su captura habría tenido relaciones delictivas con, por lo menos, una docena de oficiales del Ejército. No cabe duda de que también existe colusión o cooperación de miembros de la fuerza pública con paramilitares y nuevos grupos armados. Estos vínculos han sido ampliamente documentados por organizaciones de derechos humanos y centros de pensamiento durante muchos años. Por ejemplo, el International Crisis Group (2007) advirtió que nuevos grupos armados ilegales que surgieron en el departamento de Nariño después de la desmovilización del Bloque Libertadores del Sur de las AUC a mediados del 2005 recibían

significa que los mandos altos necesariamente hayan estado involucrados ni que se haya tratado de una práctica en la cual participa un porcentaje alto de oficiales de las fuerzas militares y policivas, pero sí demuestra que el control que la institución ha estado ejerciendo sobre sus integrantes, y la perspectiva de sanciones severas en caso de incumplimiento, siguieron siendo endebles, como en reiteradas ocasiones ha sido resaltado por organizaciones de derechos humanos colombianas e internacionales.

Las continuas violaciones a los derechos humanos y el incumplimiento del DIH han sido otras faltas muy preocupantes en la transformación de la fuerza pública. Entre los ejemplos más recientes y particularmente graves se encuentran los mal llamados *falsos positivos*, que no son otra cosa que “asesinatos de civiles inocentes presentados por las fuerzas de seguridad como muertos de miembros de grupos armados ilegales en combate con el fin de aumentar el conteo de cuerpos para obtener beneficios” y bonificaciones (International Crisis Group, 2009: 9). En abril del 2009, la Fiscalía estaba investigando a casi 1300 miembros de la fuerza pública, en su mayoría por su supuesta participación en ejecuciones extrajudiciales, como los asesinatos por fuera de combate de jóvenes de Soacha (Cundinamarca) en el 2008 (International Crisis Group, 2009: 9). International Crisis Group (2009: 14) reporta al respecto que “ pese a la rápida investigación y destitución de 27 oficiales del ejército implicados [...] las investigaciones penales transferidas a la unidad de derechos humanos de la Fiscalía sólo han producido un puñado de judicializaciones, lo cual ha fomentado aún más la percepción de impunidad en el ejército”.

## 2. Las relaciones cívico-militares en Colombia bajo el signo de la “Seguridad Democrática”

Un aspecto esencial de la transformación de la fuerza pública, más allá de su crecimiento en personal de combate y el incremento de su capacidad técnico-operativa, de movilidad y de inteligencia táctica y estratégica, han sido los cambios en el ámbito de las relaciones cívico-militares.

---

el apoyo y la complicidad de algunos miembros de las fuerzas de seguridad locales para llevar a cabo operaciones de narcotráfico y en contra de las guerrillas. Asimismo, según declaraciones en el marco del proceso de Justicia y Paz del extraditado exjefe del Bloque Cacique Nutibara, Diego Fernando Murillo alias *Don Berna*, la Operación Orión en contra de las guerrillas en la comuna 13 de Medellín fue coordinada entre subalternos del jefe paramilitar y los entonces comandantes de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y de la Cuarta Brigada (“Coronel Byron Carvajal y 14 militares son responsables de la matanza de Jamundí”, 18 de febrero del 2008; “Guaitarilla, de antología”, 13 de enero del 2006; “Quién es quién en la infiltración a las FF. MM. por Don Diego”, 15 de agosto del 2007; “Paramilitares apoyaron a la fuerza pública en la Operación Orión dijo Don Berna durante audiencia”, 25 de junio del 2009).

El estudio de las relaciones cívico-militares busca examinar y explicar cuál es el *locus* institucional de las fuerzas armadas en un Estado y una sociedad determinados, y con qué recursos de poder y prerrogativas cuentan los militares y la policía, que, según la seminal teoría del Estado moderno de Max Weber (1956), detentan el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Como escribí en otra parte:

[...] el tema central en la literatura sobre las relaciones cívico-militares es la preocupación frente al papel de la violencia institucionalizada en las sociedades modernas, por lo general encarnada en las fuerzas militares y policivas del Estado [...]. Dada la naturaleza elemental de la relación entre el Estado y la violencia institucionalizada, los principales interrogantes que han guiado el análisis político han sido cómo, por quién y con qué fin se organiza, ejerce y controla esta última. En un sentido más amplio, ésta es la esencia del estudio de las relaciones cívico-militares (Schultze-Kraft, 2005: 39).<sup>18</sup>

En el último medio siglo, muchos politólogos han analizado desde diferentes perspectivas analíticas e históricas tanto las condiciones en las cuales las fuerzas militares son más propensas a emplear la fuerza para detentar el poder estatal y político, como las condiciones bajo las cuales buscan hacer aportes a la modernización y el desarrollo del Estado, fallan en el intento de gobernar o dificultan la transición de un régimen militar o burocrático-autoritario a uno de corte liberal-democrático.<sup>19</sup> En un trabajo publicado en el 2001, David Pion-Berlin pasa revista a los diferentes enfoques analíticos que se han empleado en el estudio de las relaciones cívico-militares y acerca del papel de las fuerzas armadas en los Estados y las sociedades latinoamericanas desde la década de los sesenta (Pion-Berlin, 2001). Su análisis demuestra claramente que

18. Véase también Agüero (2001).

19. El término *régimen burocrático-autoritario* tiene una larga trayectoria que se remonta a los principios de la década de los setenta cuando el politólogo Guillermo O'Donnell lo introdujo en su trabajo sobre los regímenes militares sudamericanos de esa época. Según el autor, los regímenes burocrático-autoritarios surgen en sociedades con un nivel más avanzado de desarrollo socioeconómico y tecnológico, como en los países del Cono Sur, que no obstante están en una situación de dependencia en su relación con el mercado mundial y los centros de poder industrializados. Estos regímenes se basan en alianzas antidemocráticas, excluyentes y autoritarias entre las fuerzas armadas y tecnócratas civiles. Uno de los ejemplos más notorios de un régimen burocrático-autoritario en América Latina fue la dictadura de Augusto Pinochet en Chile (1973-1990). Por definición, los regímenes burocrático-autoritarios representan la negación de los principios de la democracia liberal, como el pluralismo político, el voto libre, la representación democrática de los diferentes sectores políticos y sociales en las instituciones del Gobierno y del Estado, y el Estado de derecho. Véase O'Donnell (1973).

estos esfuerzos de investigación no lograron ni la unidad conceptual ni la creación de una “teoría general de las relaciones cívico-militares”.<sup>20</sup> De hecho, el autor constata un universo grande de enfoques e interpretaciones, a veces incluso contradictorios.

A modo de ejemplo, el argumento de que es la estructura de una sociedad y no los factores internos de las instituciones militares la que lleva a golpes militares se enfrenta con la famosa tesis de Samuel P. Huntington (1957) de que la progresiva profesionalización de las fuerzas armadas es garante de la neutralidad y la no intervención en la política por parte de los militares (véase Pion-Berlin, 2001: 4-7). Este pensamiento temprano de Huntington, que él mismo revisó después (Huntington, 1968, capítulo 4), fue ampliamente discutido y finalmente refutado por varios autores, indicando que el profesionalismo militar también puede llevar al surgimiento de una guardia pretoriana (*praetorianism*) o puede tentar a las fuerzas armadas a tomar el poder para transformar el régimen, con el fin de garantizar su propia supervivencia como institución, corporación o estamento, o simplemente porque piensan que ellas pueden manejar los asuntos públicos mejor que los civiles (Pion-Berlin, 2001: 6).

Dado que en la “posguerra fría” se vio el afianzamiento de los Gobiernos civiles y democráticamente elegidos en América Latina, así como la tendencia hacia la apertura económica o —como algunos prefieren llamarla— neoliberal, los enfoques desarrollados para el estudio de las relaciones cívico-militares y el papel de las fuerzas armadas en el Estado y la sociedad cambiaron. La preocupación principal ya no era el espectro de un golpe militar, ni la instalación de Gobiernos burocráticos-autoritarios, ni el papel de las fuerzas armadas en la transición política hacia un régimen liberal-democrático o en su consolidación. En los últimos quince años, la prioridad de los politólogos ha sido analizar y entender las formas como los militares continúan ejerciendo influencia sobre Gobiernos civiles y democráticamente constituidos, y cómo tratan de salvaguardar su bienestar institucional, cuando en un número creciente de países en el mundo los presupuestos para la defensa y la seguridad están disminuyéndose.

Mucha atención se ha prestado, por lo tanto, a diversos asuntos relacionados con el control civil de las fuerzas armadas, o su subordinación a los Gobiernos civiles, y a la pregunta sobre cómo los Gobiernos civiles y democráticamente constituidos pueden influir en las instituciones militares, para que sean sus “sirvientes e instrumentos en la implementación de políticas públicas y no al revés” (Pion-Berlin, 2001: 1). En otras palabras, hoy más que nunca se están analizando y buscando las maneras más propicias para que los militares cumplan con sus deberes constitucionales y no interfieran en los asuntos políticos,

20. Véase también Schultze-Kraft (2005).

sin que esto signifique que haya mayor preocupación por la —remota— posibilidad del retorno de los golpes militares.<sup>21</sup>

De hecho, la gran mayoría de los estudiosos de las relaciones cívico-militares no esperan una regresión autoritaria-militar (Cammack, 2001; Pion-Berlin, 2001; Silva, 2001; Trinkunas, 2001). Utilizando el enfoque del “nuevo materialismo” (*new materialist framework*), Paul Cammack subraya que en el actual mundo de la globalización y de la “regulación neoliberal global”, que incluye a Latinoamérica, no existe un espacio político para intentos de institucionalizar un régimen militar (Cammack, 2001: 187). Según este autor, ello no significa que la democracia en la región puede ejercerse necesariamente de manera plena, dado que por razones económicas o políticas los Gobiernos civiles pueden entrar en crisis. No obstante, bajo las circunstancias actuales, la respuesta a la crisis no sería una intervención militar, que sería demasiado costosa en términos políticos y de legitimidad, sino una limitación del carácter democrático de los regímenes políticos para hacerle frente a la crisis. También existen hoy diversos mecanismos de gobernanza regionales e internacionales que permiten afianzar los regímenes civiles cuando enfrentan problemas graves de orden interno (Cammack, 2001: 189-190). Ello no quita, advierte Cammack, que en determinadas ocasiones los civiles intenten utilizar a las fuerzas armadas para conseguir sus metas políticas,<sup>22</sup> pero lo importante aquí es que en ese caso la iniciativa provendría de los civiles y no de los militares.

Para Pion-Berlin, los desafíos principales, con respecto al afianzamiento del control civil en la actualidad, están relacionados con mejorar el diseño y el manejo, por parte de los civiles, de las misiones que se les asignan a las fuerzas armadas, incrementando de esta manera el profesionalismo castrense. Esta participación civil resulta de particular importancia respecto a misiones en el interior de los países (por ejemplo, la lucha contra el narcotráfico y grupos insurgentes o terroristas), que en principio podrían conllevar el riesgo de un aumento del poder de decisión e influencia en el ámbito político, por parte de las instituciones militares.<sup>23</sup>

El caso de Colombia figura solamente de manera marginal en la literatura académica, tanto temprana como más reciente, sobre las relaciones cívico-militares y las fuerzas armadas. El problema principal que hoy se percibe respecto

21. En efecto, ni la década de los noventa ni la actual han visto el retorno de los golpes militares en América Latina. Más que nada, los casos de Venezuela (2002) y Honduras (2009) demuestran la debilidad de las fuerzas armadas como actores políticos que responden a llamados y requerimientos de sectores civiles, incluidos la sociedad política y la rama judicial.

22. El ya mencionado caso de Honduras es un ejemplo reciente que sustenta la tesis de Cammack.

23. El marco analítico y conceptual propuesto por Pion-Berlin apunta hacia una combinación del estudio tanto de las instituciones como de los intereses y las ideas, creencias y valores de los civiles y militares.

a Colombia es la implicación profunda de los militares colombianos en la lucha contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN. En ese sentido, Harold Trinkunas (2001: 164) afirma que los Estados donde los militares controlan las agencias de seguridad interna enfrentan dificultades para prevenir la intervención militar en la política, en asuntos económicos e incluso en la recaudación de impuestos. Mientras esta clase de intervenciones obviamente cuestionaría el grado de control civil sobre las fuerzas armadas, en un posterior escrito Pion-Berlin y Trinkunas (2005) matizan este argumento resaltando que una intervención política de los militares dentro de un país sólo se da si la crisis o el conflicto internos son muy pronunciados y cuando el control civil ha sido debilitado de manera severa. Incluso con unas fuerzas armadas muy activas en asuntos del orden doméstico, concluyen los autores, una intervención no es muy probable si existe un control civil desarrollado e institucionalizado de las fuerzas armadas.

Ahora bien, quizás la intervención militar en la política es menos probable cuando el control civil es eficiente e institucionalizado. No obstante, cabe preguntarse acerca de la posibilidad de que las actividades y responsabilidades militares relacionadas con el mantenimiento del orden y otros asuntos políticos domésticos no terminen definiendo, por lo menos en parte, el carácter de un Gobierno o régimen civil. Ernesto López (2001) tiene razón cuando dice que “en los sistemas políticos de América Latina el control civil no se da de manera natural o normal”. Se puede decir que ello es aún mucho menos el caso en medio de un conflicto armado interno prolongado como el colombiano, donde la responsabilidad estatal de garantizar la seguridad interna se hace imperativa. Dependiendo de la naturaleza y de la intensidad de la crisis o del conflicto (armado) en un país determinado, el consenso que civiles y militares deben construir para regular la implicación de las fuerzas armadas en asuntos domésticos necesariamente requerirá concesiones de parte de los civiles.

Una característica importante que distingue a Colombia de otras experiencias latinoamericana reside en el hecho de que el poder y la autonomía de la fuerza pública han evolucionado en las últimas décadas en función de los problemas de orden público. Las relaciones cívico-militares colombianas se han constituido a partir de esa relación fundamental entre autonomía militar y conflicto armado.<sup>24</sup> Vale la pena recordar aquí la importancia, resaltada por

24. En el caso de Colombia se trata de un conflicto armado interno prolongado, degradado y criminalizado. El conflicto es dinámico y evoluciona constantemente, tiene una multiplicidad de actores armados, tanto ilegales como legales, es autosostenido y transnacionalizado por medio del narcotráfico, está causando graves problemas de derechos humanos y de índole humanitaria, afecta a la vecindad regional de Colombia y está vinculado estrechamente con la política de Estados Unidos, tanto respecto al narcotráfico como a la lucha contra el terrorismo.



Felipe Agüero (2001), de las “condiciones iniciales” que dan forma a las relaciones cívico-militares. El autor las subraya en su calidad de factor que determina la naturaleza y evolución de la relación entre el Gobierno civil y las fuerzas armadas en un Estado determinado. A la vez, Agüero trae a consideración que es importante analizar cómo, a lo largo de la historia, estas “condiciones iniciales” se reafirman —o no—, tanto por parte de los civiles como de los militares.

Es posible afirmar que las “condiciones iniciales” en el caso colombiano se remontan al año 1958.<sup>25</sup> Desde ese entonces y hasta la década de los noventa, la fuerza pública estaba “segregada” del ámbito político por medio de una autonomía relativa en el manejo del orden público, causada por una abdicación consciente —y problemática— de los Gobiernos y las élites civiles. Los primeros cambios en esta relación empezaron a darse con la llegada del Gobierno de Gaviria y la promulgación de la Constitución de 1991. De hecho, todos los Gobiernos colombianos desde 1990 han intentado de una u otra manera limitar la autonomía militar en el ámbito del manejo del orden público, tratando de instalar una capacidad civil en el diseño de políticas de seguridad por medio del nombramiento de ministros de defensa civiles y la reforma del Ministerio de Defensa; o de empezar negociaciones de paz con las guerrillas; o, como se vio con claridad durante el Gobierno de Uribe, de tomar la iniciativa en el tema de la política de seguridad y buscar el fomento de la unidad de acción entre el Gobierno, la fuerza pública y la sociedad con el fin de derrotar a las guerrillas (Uribe, 2000).

Por varias razones, los Gobiernos que precedieron a Uribe no dieron la misma prioridad a la seguridad interna y al mantenimiento del orden público. Aun cuando la seguridad interna fue de importancia para el presidente Gaviria y, después del endeble Gobierno de Samper, para el presidente Pastrana, siempre persistieron las fricciones entre los gobernantes civiles y los mandos de la fuerza pública.<sup>26</sup> Según Francisco Leal (2006: 144), los intentos de Gaviria por

25. En 1958 se constituyó el Frente Nacional. En mayo de ese año, su primer presidente, Alberto Lleras Camargo, expuso de manera elocuente en el Teatro Patria en Bogotá lo que serían los lineamientos de la relación entre los civiles en el Gobierno y los militares: “Ustedes, los profesionales de las armas, no se metan con nosotros, y nosotros, los profesionales de la política, no nos vamos a meter con ustedes”. Allí empezó, se puede argumentar, lo que ha sido la problemática de las relaciones cívico-militares y la autonomía militar en el manejo de los asuntos del orden público en la Colombia contemporánea. El discurso completo de Lleras Camargo se puede encontrar en Cruz (1996).

26. Las declaraciones del general (r) Juan Salcedo a finales de la década de los noventa vívidamente reflejan la existencia de fricciones entre el mando castrense y los gobernantes civiles, así como su frustración con lo que los mandos militares en ese entonces percibían como incapacidad civil en el manejo de los asuntos de defensa y seguridad, y la “injusticia” de las acusaciones que se les hacían a los militares por concepto de violaciones a los derechos humanos (Salcedo Lora, 1999).

fortalecer el control y la supervisión civil de las Fuerzas Militares no tuvieron éxito, dado que sus ministros civiles, o no lograron reducir verdaderamente la autonomía militar en las decisiones sobre la política de seguridad y orden público, o resultaron comprometidos en escándalos políticos, o les faltaba el necesario conocimiento técnico para liderar con autoridad la cartera de defensa.

Por cierto, el Gobierno de Uribe representa un punto de inflexión porque dio absoluta prioridad a la seguridad interna y subordinó el conjunto de las demás políticas públicas al imperativo de lograr la derrota de las guerrillas, controlar el narcotráfico y, empezando con la expansión de la implantación territorial de la fuerza pública, establecer y consolidar la presencia del Estado en todo el territorio nacional. Sin duda, ello terminó convirtiendo a las fuerzas militares y policivas en una de las instituciones del Estado de mayor importancia y peso en Colombia. Por lo tanto, en paralelo con su enorme crecimiento y progresiva modernización, sobre todo en aspectos técnico-operativos, de movilidad y de inteligencia, que no fueron acompañados por un cambio de igual alcance en la doctrina y la ideología militares,<sup>27</sup> la fuerza pública adquirió un poder de influencia política más grande que el que jamás tuvo en su historia.

En efecto, los éxitos que el país ha visto en el ámbito de la seguridad en los últimos años se basan en concesiones importantes de parte del Gobierno civil a la fuerza pública. Aplicando el enfoque analítico de Pion-Berlin, se puede decir que con Uribe se generó una confluencia básica de los intereses, los valores y las creencias de los gobernantes civiles y de la fuerza pública —una especie de simbiosis cívico-militar—, que no estuvo mediada por un control civil firmemente institucionalizado. Es más, hoy las fuerzas armadas colombianas están en el centro del quehacer del Estado y del Gobierno, y como institución han penetrado muchos sectores de la sociedad. Este proceso se dio por medio de diversas medidas como la creación de los “soldados de mi pueblo”, que son el embrión de una guardia territorial; las redes de “colaboradores e informantes”, que el Gobierno actualmente busca institucionalizar para darle vida más allá del 2010;<sup>28</sup> la expansión de la implantación territorial de las Fuerzas Militares y de la Policía; así como la favorable percepción del ciudadano del

27. Por ejemplo, aunque se perciben algunos cambios positivos en la forma cómo la oficialidad está enfrentando su labor diaria de velar por la defensa y seguridad del país, persisten nociones obsoletas y peligrosas. El hecho de que no pocos oficiales todavía consideren a los legítimos sectores sociales y defensores de los derechos humanos como parte de un esquema de la “guerra política y judicial de la guerrilla” es una manifestación de este problema.

28. Se trata de una medida temprana del Gobierno de Uribe que buscaba incorporar de manera masiva a civiles en el esfuerzo de guerra del Gobierno y Estado colombianos en contra de los grupos armados ilegales. Mientras se supone que a lo largo de los últimos años muchos colaboradores pasaron información a las autoridades, y en particular a la fuerza pública, sin recibir pagos, los informantes obtuvieron recompensas materiales. Muchas veces los informantes eran exmiembros de los grupos armados ilegales.

común acerca de la relación estrecha entre el accionar de la fuerza pública y los éxitos —aparentes y reales— de la política de Uribe.

Valga resaltar que este estado de cosas obviamente no equivale a un control civil eficiente de la fuerza pública, porque no está basado en una institucionalidad de control y supervisión suficientemente desarrollada e institucionalizada. Es cierto que más allá del presidente, otras instituciones claves del Estado, como el Congreso, la Procuraduría y la Contraloría, también tienen facultades para el control y la supervisión de la fuerza pública. No obstante, aunque se trate de funciones importantes, se limitan a la aprobación o revisión del ascenso de los generales y almirantes o la reglamentación de los estados de excepción (Congreso); a la revisión, mediante auditorías, de la consecución del presupuesto establecido para el Ministerio de Defensa y las diferentes fuerzas (Contraloría); y al control disciplinario sobre las acciones de los integrantes de la fuerza pública y de las demás instituciones que hacen parte del área de seguridad y la defensa (Procuraduría). Por tanto, más allá de la Presidencia y del Ministerio de Defensa no existe hoy otra instancia del Estado y del Gobierno de Colombia que esté de manera permanente y con criterio y voz propios participando en la definición de la política de defensa y seguridad, y en la supervisión de su implementación (Camacho, 2004; Pastor, 2004).

Entonces, lo que en la actualidad hay en Colombia es una subordinación militar relativa al poder civil democráticamente constituido, que se encuentra condicionada por una confluencia de intereses, valores y creencias, mas no un control civil eficiente e institucionalizado. En esa situación de simbiosis entre el ejecutivo y la fuerza pública, las fuerzas armadas tienen un margen de maniobra y decisión relativamente amplio, dado que sin ellas las políticas públicas que el Gobierno de Uribe declaró como prioritarias, como son la “política de Seguridad Democrática” y la lucha contra el narcotráfico, no se podrían haber dado. Esta configuración de las relaciones cívico-militares en Colombia conlleva una serie de retos para la futura construcción de la paz en el país.

### 3. La fuerza pública y los retos de la construcción de la paz

Dado que durante los últimos años la fuerza pública ha adquirido un protagonismo destacado en el quehacer público y en el conjunto de las entidades estatales colombianas por medio de la política de Seguridad Democrática, incluso en su fase más avanzada, la llamada *consolidación o recuperación social del territorio*,<sup>29</sup> resulta lógico pensar que también tendrá que desempeñar un

29. Con base en la “política de consolidación de la Seguridad Democrática”, que fue presentada por el Ministerio de Defensa a principios del 2007, el Gobierno de Uribe busca hacer permanente

papel importante en un eventual postconflicto y en la construcción de la paz duradera. A la vez, surge la pregunta apremiante acerca de cómo el Gobierno debería estructurar el papel de la fuerza pública después del fin del conflicto armado, y de qué manera se debería enfocar e implementar la necesaria reforma y reconversión militar y policiva.

Las experiencias internacionales (en Centroamérica o en los Balcanes, por ejemplo) indican que la redefinición del papel de las fuerzas armadas colombianas y el diseño y la implementación de una reforma/reconversión militar y policiva, necesariamente de largo alcance, se enfrentarán a grandes desafíos. Entre ellos está el reto clave de cómo reformar la fuerza pública, que hoy es una institución estatal aliada del primer orden del Gobierno, y reducirla en tamaño y presupuesto, cuando, en efecto, está cumpliendo con una función fundamental en la estrategia política del Gobierno —la “política de Seguridad Democrática”—; y cuando el fin de las guerrillas, del narcotráfico y de las bandas sucesoras de los paramilitares no está a la vista, y las tareas de la “consolidación de la seguridad” y de “la recuperación social del territorio” están recién empezando y concluir las será cuestión de largo plazo.

Además, será necesario reintegrar a la vida civil y productiva a docenas de miles de soldados y oficiales, una vez que se haya logrado terminar el conflicto con las guerrillas y los otros grupos armados ilegales; o, por lo menos, una vez el Gobierno haya tomado la decisión de reformar y reducir su aparato militar a pesar de la persistencia de serias amenazas criminales y de otra índole. En este sentido, es importante que en Colombia se eviten los errores que se cometieron en, por ejemplo, Guatemala y El Salvador, donde exmiembros de las fuerzas de seguridad terminaron engrosando las filas del hampa y el crimen organizado (Schultze-Kraft, 2005).

Hasta el momento, no se ha visto que en Colombia se haya planteado de manera consciente y pública la pregunta acerca de la cuestión militar en un eventual postconflicto. Tampoco se han abordado con la seriedad del caso los temas claves de una reforma/reconversión militar y policiva, y de la gobernanza en el sistema de seguridad del país, ambos, desde una perspectiva comparada internacional, de crucial importancia en la construcción de la paz duradera (véase Ehrhart y Schnabel, 2005; Lambert, 2007). Parece que Colombia todavía está muy inmersa en el esfuerzo de lograr las metas principales de la “política de Seguridad Democrática”, es decir, la derrota estratégica de las FARC y el control del narcotráfico. A la vez, el Gobierno y diferentes entidades del Estado

---

la presencia de las instituciones del Estado, incluida pero no únicamente la fuerza pública, en las regiones de Colombia, y crear un ambiente de seguridad propicio para el desarrollo socioeconómico, la llamada *recuperación social del territorio*. Para una discusión crítica de la *política de consolidación*, véase Schultze-Kraft (2010).

y de la sociedad están lidiando —por lo visto con menos convicción y unidad de acción que en el caso de la implementación de la política de seguridad— con la cuestión sobre la manera como se podría avanzar exitosamente con la consolidación de la seguridad y el afianzamiento del Estado en las diferentes regiones del país para, finalmente, dar el “salto estratégico”.

El documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y publicado en el 2005 con el fin de proveer a Colombia con una hoja de ruta para su desarrollo en los próximos quince años, dedica poco espacio a estos temas. Lo que quizás más sorprende es la afirmación de que hasta 2019:

[...] el pie de fuerza militar total *no* disminuirá [énfasis del autor]. No obstante, dado el cambio previsto en la situación interna, se abre una ventana de oportunidad de repensar temas como la conscripción, profesionalización, utilización de figuras como la reserva activa y distribución de fuerzas [...]. Se buscará modernizar a las Fuerzas Militares en materia de movilidad, apoyo táctico, armamento y material de guerra, con criterios de estandarización de equipos, con el fin de generar ahorros en mantenimiento y reparaciones. Los procesos de profesionalización militar estarán orientados a generar especialización en el uso de tecnologías y en el cumplimiento de misiones de elevada complejidad. La inteligencia estratégica y táctica constituirá el pilar del accionar de las fuerzas y de los organismos de seguridad del Estado. Se buscará el más alto nivel de integración de las estructuras de comando y control y de las comunicaciones [...] (Departamento Nacional de Planeación, 2005).

Respecto a la reforma de la Policía, el documento dice:

En el ámbito policial se requerirá de mayor cobertura y operatividad en las áreas urbanas y rurales, aumentando los medios de movilidad y mejorando los tiempos de respuesta. Se formarán policías más cercanos al ciudadano y se privilegiarán los modelos de prevención del delito y la contravención [...]. Se dará prioridad a la especialización de grupos de élite en la lucha contra el crimen organizado interno, transnacional y el terrorismo, y a la acción coordinada con las Fuerzas Militares y el DAS para tales fines (Departamento Nacional de Planeación, 2005).

Mientras parece tener sentido plantear que entre las metas principales deben estar “reforzar el carácter civil y brindar autonomía financiera a la Policía

Nacional”, “fortalecer la capacidad de lucha contra el crimen organizado y el terrorismo” y fomentar “la capacidad de investigación criminal y el análisis criminológico”, no se puede decir lo mismo de la afirmación de que *no* está prevista una reducción del tamaño de las fuerzas armadas en un momento en el cual se supone que el conflicto armado va a haber terminado. En muchas partes del mundo se han dado procesos de reducción y reconversión de las fuerzas militares después del fin de un conflicto determinado o la desaparición de una amenaza a la seguridad nacional. Éste fue el caso, por ejemplo, en Europa, tanto occidental como oriental, y en la Unión Soviética donde se dieron procesos de reconversión militar profundos después del fin de la Guerra Fría (véase Heinemann-Grüder, 2002). En un contexto distinto y con características diferentes, lo mismo pasó en Argentina después de la guerra de las Islas Malvinas/Falklands en 1982 y en el marco de la transición a un régimen democrático, así como en Centroamérica y los Balcanes en la década de los noventa y a principios del decenio actual (véase Schultze-Kraft, 2005; Hens y Sanahuja, 1995; Heinemann-Grüder, Pietz y Duffy, 2003; Pietz y Remillard, 2006, 2005).

El énfasis que el Departamento de Planeación pone en la continua modernización y profesionalización de la fuerza pública es comparable con lo que ha sucedido en los mencionados países y regiones del mundo. No obstante, más allá de la ausencia de claridad acerca de la necesidad de una reducción en el tamaño de las fuerzas armadas, lo que hace falta en el planteamiento —junto con definir la futura amenaza y los desafíos de seguridad en el postconflicto, que tampoco se aclaran— es la inclusión de los aspectos institucionales de la reforma/reconversión de la fuerza pública, que son de igual o incluso de mayor importancia que los aspectos tecnológicos, de movilidad y de inteligencia: la reestructuración de las relaciones cívico-militares, la reforma del sistema de seguridad y el mejoramiento de su gobernanza por medio de la introducción de estándares y buenas prácticas derivadas de las experiencias internacionales.

El postconflicto en Colombia, que todavía está por alcanzarse, muy probablemente tendrá características que lo diferenciarán de otros casos en el continente, en particular los centroamericanos. Ello principalmente —pero, desde luego, no exclusivamente— por la razón de que en la naturaleza del conflicto armado colombiano se manifiestan aspectos políticos, sociales y criminales que no se dieron de manera comparable en Centroamérica y que explican su longevidad, así como la dificultad de su resolución por medio de una negociación y acuerdos de paz “clásicos”. Otro elemento agravante es la extraña situación de una simultaneidad del conflicto y postconflicto, que empezó a surgir después de la desmovilización del grueso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), oficialmente declaradas terminadas a mediados del 2006, la captura

de varios capos importantes de los grupos de narcotraficantes, y una serie de golpes certeros por parte de la fuerza pública en contra de las FARC.

En el contexto de ese postconflicto incompleto y prematuro, Colombia ha hecho grandes esfuerzos en los últimos años en los campos de la justicia transicional, la reintegración de excombatientes a la vida civil y la consolidación de la presencia del Estado en las diferentes regiones del país (véase International Crisis Group, 2006, 2007, 2009a, 2009b). Sin embargo, muchas veces los resultados de estos esfuerzos todavía no son palpables y, además, continúan el accionar armado y los atentados terroristas de las guerrillas, surgen nuevos grupos armados y grupos sucesores de los paramilitares en varias partes del país, y persiste sin mayor variación el narcotráfico, del cual de una u otra manera se alimentan todos los grupos armados y criminales, y que sigue corrompiendo a diversos agentes del Estado (véase Schultze-Kraft, 2008).

Pareciera, entonces, que la construcción de la paz duradera en Colombia, que necesariamente debe incluir una reforma/reconversión de la fuerza pública en el sentido amplio mencionado arriba, solamente puede darse si el país logra dar el paso crucial hacia el postconflicto pleno, es decir, cuando se logre poner fin al enfrentamiento armado con las guerrillas por medio de una estrategia de resolución integral del conflicto y cuando se avance de manera certera hacia un control del narcotráfico y del crimen organizado, con la expansión funcional y territorial del Estado civil (Schultze-Kraft, 2009, 2010). Junto con las demás entidades del Estado y la sociedad, la fuerza pública tendrá que desempeñar un papel importante en ese proceso. Pero su papel en la pacificación de Colombia debería inscribirse en el marco de una estrategia de los gobernantes civiles que, en últimas, se debe enfocar en la reconversión/reforma militar y policiva con el fin de hacer la fuerza pública compatible con las necesidades futuras del país, que probablemente incluirán por algún tiempo más la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Esto es imperativo tanto para que el país pueda cosechar el dividendo de la paz, después de décadas de conflicto y de un aumento progresivo —en últimas insostenible— de los tributos para la guerra, especialmente bajo el Gobierno de Uribe, como a la luz del hecho de que el Plan Colombia y la ayuda militar de Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas no seguirán indefinidamente. Por lo tanto, es de importancia que los colombianos, tanto en el Gobierno como en el Estado y la sociedad, empiecen a trabajar seriamente el tema de la reforma y reconversión de la fuerza pública, y avancen en la elaboración de los cambios en la política de seguridad que se harán necesarios para adaptarla al nuevo contexto del país.

Un elemento fundamental de ese proceso será la reducción del tamaño y del presupuesto de las Fuerzas Militares y la adecuación de su capacidad técnico-operativa. Esto incluye la reestructuración de la Policía, que en principio debe

ser la institución encargada, bajo un mando civil y con autonomía frente al Ministerio de Defensa, del manejo del orden público y del combate al narcotráfico y el crimen organizado. Además, es fundamental que se elaboren a tiempo políticas eficaces para reintegrar a los desmovilizados miembros de la fuerza pública a la vida civil con el fin de prevenir su vinculación con redes criminales como se ha visto, por ejemplo, en Guatemala y El Salvador en la década de los noventa. A la vez, es importante abordar el tema de la reestructuración de las relaciones cívico-militares con el fin de establecer un control civil firmemente institucionalizado y prestar la debida atención a los asuntos de la modernización de la gobernanza en el sistema de seguridad del país.

En efecto, no parece posible avanzar con la reforma/reconversión de la fuerza pública si no se logra una institucionalización más amplia, eficiente y profunda del control y de la supervisión civil. Según la perspectiva analítica de Trinkunas (2001: 170), ello incluye la creación de “conjuntos de reglas que logran redistribuir el poder de tal manera que fortalezca al gobierno civil y limite el espacio de las fuerzas armadas”. Ahora bien, en el caso colombiano el reto consiste en avanzar en la creación de este conjunto de reglas y, a la vez, ampliar la gama de los que participan en la definición y creación de las reglas, a saber, el Congreso y los diferentes sectores de la sociedad política y civil. Es más, en este sentido parece imprescindible que se adecúe y redefina la “política de seguridad y consolidación”, que hoy es la base de la relativa autonomía militar o, visto del otro lado, del relativo control civil en Colombia.

Los asuntos pertinentes a la gobernanza en el sistema de seguridad pueden ser considerados el *software* que permite que la reforma/reconversión de la fuerza pública se dé en función del afianzamiento de la democracia colombiana y no principalmente en función de la defensa de los intereses corporativos, institucionales y políticos de la fuerza pública. Según un reciente documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por su sigla en inglés):

[...] la reforma del sistema de seguridad busca incrementar las capacidades de un país para que pueda enfrentar con éxito las necesidades [del Estado y] de la sociedad de manera consistente con las normas democráticas y los principios de la gobernanza, la transparencia y el imperio de la ley [...]. El sistema de seguridad incluye a las fuerzas armadas, la policía y la gendarmería, los servicios de inteligencia y las instituciones judiciales y penitenciarias. También incluye a las autoridades civiles democráticamente constituidas y debidamente instituidas que son responsables del control y de la supervisión [de las fuerzas armadas], es decir, el parlamento, el ejecutivo y el Ministerio de Defensa (OECD, 2004: 2).



Lo que la reforma del sistema de seguridad busca es:

[...] la creación de un marco institucional para la provisión de la seguridad de tal manera que se integren los requerimientos de las políticas de seguridad y de desarrollo; el afianzamiento de la gobernanza y de la supervisión civil de las instituciones encargadas de la seguridad; y la creación de fuerzas de seguridad capacitadas y profesionales que responden por sus actos ante las autoridades civiles y que están abiertos al diálogo con la sociedad civil (OECD, 2004: 2).

Entre las medidas concretas que se deben tener en cuenta respecto al mejoramiento de la gobernanza en el sistema de seguridad están: el análisis y el manejo de los gastos públicos de defensa y seguridad, la reforma administrativa y de servicio, tanto civil como castrense, la reforma del sistema de justicia militar y de sus competencias frente a la justicia ordinaria, medidas contra la corrupción, la promoción de la equidad social y de los derechos humanos, y la creación de capacidad en el legislativo y la sociedad civil respecto al tema de la defensa y seguridad (OECD, 2004: 4).

### Conclusiones

Este estudio examinó la cuestión militar en Colombia a la luz de la gran transformación que ha vivido la fuerza pública en los últimos veinte años y el surgimiento de un patrón de relaciones cívico-militares caracterizado por una simbiosis entre el poder ejecutivo y los mandos castrenses, y no por un control civil eficiente e institucionalizado. Por su tamaño y sus recursos y capacidades administrativas, operativas y técnicas la fuerza pública es hoy una de las instituciones del Estado colombiano con más peso y, por varias razones, los gobernantes civiles elegidos solamente ejercen un control relativo sobre sus fuerzas militares y policivas. Tanto la transformación de la fuerza pública como la cristalización de un nuevo patrón de relaciones entre civiles y militares se han dado principalmente en función de la evolución del narcotráfico y el conflicto armado interno, que no están por terminarse en el corto o mediano plazo.

La cuestión militar colombiana así definida constituye el marco y referente para el necesario esfuerzo de enfrentar los desafíos asociados con la reforma/reconversión militar, la reestructuración de las relaciones cívico-militares y la modernización de la gobernanza en el sistema de seguridad —todos elementos fundamentales para la construcción de la paz en Colombia—. Mientras sea imposible imaginarse que se haga y sostenga la paz en el país sin las Fuerzas Militares y la Policía, es igualmente imposible que se logre este fin último sin

cambios profundos en el ámbito militar y de la seguridad. Como en otras partes del mundo, las reformas necesariamente van a tener que contemplar la reducción drástica tanto de un pie de fuerza que actualmente está por encima de los 425.000 efectivos como de los elevados recursos asignados a la defensa y la seguridad. Para que la desmovilización de docenas de miles de exmiembros de la fuerza pública no fracase y para que Colombia no siga en la espiral del conflicto y de la violencia, se requieren programas eficientes para la reintegración de los antiguos soldados a la vida civil y productiva. Sin embargo, es de esperarse que haya resistencia de parte del estamento militar y de los sectores políticos y sociales que están vinculados a él. Procurarían defender sus intereses, sobre todo en un contexto donde es probable que los exsoldados tengan que competir con un número elevado de desmovilizados de los grupos armados ilegales por la atención y los fondos del Estado y de la sociedad.

Para tener éxito en estas tareas complejas es importante que se efectúen también cambios en la política de seguridad. Entre otros asuntos que se discutieron a lo largo de este estudio, sería principalmente la Policía, con autonomía del Ministerio de Defensa, la que estaría haciéndole frente a las amenazas relacionadas con el narcotráfico y el crimen (organizado y común). Para que los gobernantes civiles elegidos tengan el suficiente espacio de maniobra y la suficiente influencia (*leverage*) para efectuar las mencionadas reformas, se debe buscar la reestructuración de las relaciones cívico-militares, introduciendo mecanismos eficaces de control civil y modernizando la gobernanza en el sistema de seguridad. Sin la consciente y efectiva reafirmación de la supremacía de los civiles legítimamente instaurados en el Gobierno sobre la fuerza pública, la construcción de la paz duradera en Colombia será muy difícil de lograr.

#### Referencias

- AGÜERO, F. (2001). Institutions, Transition, and Bargaining: Civilians and the Military in Shaping Postauthoritarian Regimes. En D. Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (pp. 194-222). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- ARCE Y TEMES, Á. (2003). Colombia. Las relaciones entre la sociedad civil y militar: Hacia un entendimiento necesario. En *Presente y futuro de la relaciones cívico-militares en Hispanoamérica* (pp. 21-56). Madrid: Secretaría General de Política de Defensa-Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- ATEHORTÚA, A. y VÉLEZ, H. (1994). *Estado y fuerzas armadas en Colombia*. Bogotá: TM Editores-Universidad Javeriana, Cali.
- AVILÉS, W. (2006). *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia*. Albany: State University of New York Press.
- BLAIR, E. (1993). *Las fuerzas armadas: Una mirada civil*. Bogotá: Cinep.

- BORRERO, A. (2006). Los militares: Los dolores del crecimiento. En F. Leal Buitrago (ed.), *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI* (pp. 113-146). Bogotá: Grupo Editorial Norma-CESO.
- CAMACHO, R. (2004). Ejercicio de control político en el Congreso de Colombia. En F. Cepeda (ed.), *Instituciones civiles y militares en la Política de Seguridad Democrática* (pp. 124-130). Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América.
- CAMMACK, P. (2001). In Permanent Retreat? The Modest Future Role of the Armed Forces in South America. En P. Silva (ed.), *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil-Military Relations* (pp. 175-193). Houndsmills, Basingstoke: Palgrave.
- Clase media pagaría nuevo impuesto de guerra. (17 de junio del 2009). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo146240-clase-media-pagaria-nuevo-impuesto-de-guerra>.
- Congreso aprueba impuesto de guerra (16 de diciembre del 2009). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/economia/articulo177755-congreso-aprueba-impuesto-de-guerra>.
- Coronel Byron Carvajal y 14 militares son responsables de la matanza de Jamundí. (18 de febrero del 2008). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/coronel-byron-carvajal-14-militares-responsables-matanza-jamundi/109498-3.aspx>.
- CRUZ, A. (1996). *Grandes oradores colombianos*. Bogotá: Presidencia de la República- Imprenta Nacional.
- DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, A. (1999a). Ejército regular, conflictos irregulares: La institución militar en los últimos quince años. En M. Deas y M. V. Llorente (comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 281-345). Bogotá: Grupo Editorial Norma-Cerec-Ediciones Uniandes.
- DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, A. (1999b). *El juego del poder: Historia, armas y votos*. Bogotá: Ediciones Uniandes-Cerec.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión*. Bogotá: Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Boletín de Resultados en Seguridad Democrática* (núm. 3). Bogotá: DNP.
- EHRHART, H. G. y SCHNABEL, A. (2005). Post-Conflict Societies and the Military: Recommendations for Security Sector Reform. En H. G. Ehrhart y A. Schnabel (eds.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 315-322). Tokio: United Nations University Press.
- FITCH, J. S. (1998). *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fundación Ideas para la Paz. (29 de abril del 2005). ¿Quién manda a quién? *Siguiendo el conflicto: Hechos y análisis de la semana*, 10. Bogotá.
- GALLÓN, G. (1982). *La república de las armas: Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980*. Bogotá: Cinep.
- Gasto militar de Colombia, el más alto del continente. (15 de abril del 2008). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/negocios/articulo-los-ultimos-seis-anos-gasto-militar-represento-el-47-ciento-del-pib>.

- Guaitarilla, de antología. (13 de enero del 2006). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1883136>.
- HEINEMANN-GRÜDER, A. (2002). The Military in Transition: Restructuring and Downsizing the Armed Forces of Eastern Europe. *Brief*, 25. Bonn, BICC.
- HEINEMANN-GRÜDER, A., Pietz, T. y Duffy, S. (2003). Turning Soldiers into a Work Force. Demobilization and Reintegration in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina. *Brief*, 27. Bonn: BICC.
- HENS, M. y SANAHUJA, J. (1995). Seguridad, conflictos y reconversión militar en América Latina. *Nueva Sociedad*, 138 (julio-agosto): 48-69.
- HUNTINGTON, S. P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- HUNTINGTON, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- International Crisis Group. (2002). *La esquivada búsqueda de la paz en Colombia* (Informe sobre América Latina núm. 1, marzo). Bogotá/Bruselas.
- International Crisis Group. (2006). *Colombia: ¿hacia la paz y la justicia?* (Informe sobre América Latina núm. 16, marzo). Bogotá/Bruselas.
- International Crisis Group. (2007). *Los nuevos grupos armados de Colombia* (Informe sobre América Latina núm. 20, mayo). Bogotá/Bruselas.
- International Crisis Group. (2009a). *Corregir el curso: Las víctimas y la Ley de Justicia y Paz en Colombia* (Informe sobre América Latina núm. 29, octubre). Bogotá/Bruselas.
- International Crisis Group. (2009b). *Dos pasos complementarios: Proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia* (Informe sobre América Latina núm. 21, mayo). Bogotá/Bruselas.
- International Crisis Group. (2009c). *Poner fin al conflicto con las FARC: Jugar la carta correcta* (Informe sobre América Latina núm. 30, marzo). Bogotá/Bruselas.
- LAMBERT, A. (2007). Democratic Security Sector Governance: A Global Perspective. En V. Ghebali y A. Lambert (eds.), *Democratic Governance of the Security Sector beyond the OSCE Area: Regional Approaches in Africa and the Americas* (pp. 193-209). Viena: LIT Verlag.
- LEAL, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad en Colombia, 1958-2005*. Bogotá: Planeta.
- LÓPEZ, E. (2001). Latin America: Objective and Subjective Control Revisited. En D. Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (pp. 88-107). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2009). *Gasto en defensa y seguridad 1998-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- O'DONNELL, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (OECD). (2004). *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Policy brief, mayo). París: Organization for Economic Co-operation and Development.
- PABÓN, N. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas en Colombia, 1998-2006. En A. Vargas (ed.), *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana, 1985-2006* (pp. 145-176). Bogotá: Intermedio Editores.

- PALACIOS, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994* (2.ª edición). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- PALACIOS, M. y SAFFORD, F. (2002). *Colombia: País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Paramilitares apoyaron a la fuerza pública en la Operación Orión dijo Don Berna durante audiencia. (25 de junio del 2009). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5509827>.
- PASTOR, G. (2004). Control de los recursos públicos en seguridad y defensa. En F. Cepeda (ed.), *Instituciones civiles y militares en la Política de Seguridad Democrática* (pp. 107-114). Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América.
- PIETZ, T. y REMILLARD, M. (2005). Demobilizing and Retraining for the Future: The Armed Forces in Serbia and Montenegro. *Brief*, 31. Bonn: BICC.
- PIETZ, T. y REMILLARD, M. (2006). Defense Reform and Conversion in Albania, Macedonia and Croatia. *Brief*, 34. Bonn: BICC.
- PION-BERLIN, D. (2001). Introduction. En D. Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (pp. 1-35). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- PION-BERLIN, D. y TRINKUNAS, H. A. (2005). Democratization, Social Crisis and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America. *Journal of Political and Military Sociology*, 33 (1): 5-24.
- PIZARRO, E. (2002). Las fuerzas armadas en un contexto de insurgencia crónica. En J. M. Blanquer y C. Gros (comps.), *Las dos Colombias* (pp. 81-116). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Quién es quién en la infiltración a las FF. MM. por Don Diego. (15 de agosto del 2007). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/quien-quien-infiltracion-ff-mm-don-diego-gran-capo-narcotrafico/105614-3.aspx>.
- ROUQUIÉ, A. (1987). *The Military and the State in Latin America*. Berkeley: University of California.
- RUHL, M. J. (1981). Civil-Military Relations in Colombia. A Societal Explanation. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23 (2): 123-146.
- SALCEDO LORA, J. (1999). Respuestas personalísimas de un General de la República sobre cosas que casi todo el mundo sabe. En M. Deas y M. V. Llorente (eds.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 349-387). Bogotá: Grupo Editorial Norma-Cerec-Ediciones Uniandes.
- SÁNCHEZ, G. y MEERTENS, D. (2000). *Bandoleros, gamonales y campesinos: El caso de la Violencia en Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores.
- SCHULTZE-KRAFT, M. (2005). *Pacificación y poder civil en Centroamérica: Las relaciones cívico-militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el postconflicto*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- SCHULTZE-KRAFT, M. (2008). Narcotráfico en América Latina: Un nuevo consenso internacional. *Política Exterior*, 126 (noviembre/diciembre): 105-114.
- SCHULTZE-KRAFT, M. (12 de julio del 2009). "Erica": Imperativo en resolución del conflicto armado en Colombia. *UN Periódico*.
- SCHULTZE-KRAFT, M. (2010). La estrategia de resolución integral del conflicto armado y la construcción democrática del poder y del orden en Colombia.

- En A. Vargas (ed.), *Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz* (pp. 287-302). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ¿Se debe pagar extra por la Seguridad Democrática? (11 de mayo del 2009). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/debe-pagar-extra-seguridad-democratica/123888-3.aspx>.
- SILVA, P. (2001). The Soldier and the State in South America: Introduction. En P. Silva (ed.), *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil-Military Relations* (pp. 1-12). Houndsmills, Basingstoke: Palgrave.
- TRINKUNAS, H. A. (2001). Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela. En D. Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (pp. 161-193). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- URIBE VÉLEZ, Á. (2000). La nueva política de seguridad en Colombia. En *El papel de las fuerzas militares en una democracia en desarrollo: Memorias de una conferencia internacional* (pp. 51-57). Bogotá: Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana.
- VARGAS, A. (ed.). (2008). *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana, 1985-2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- VILLAMIZAR, A. (2004). *La reforma de la inteligencia: Un imperativo democrático*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- WEBER, M. (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. Mohr (Paul Siebeck).