

EL EJÉRCITO COLOMBIANO DURANTE EL PERÍODO SAMPER: PARADOJAS DE UN PROCESO TENDENCIALMENTE CRÍTICO¹

*Andrés Dávila Ladrón de Guevara
Rodolfo Escobedo*
Adriana Gavina y
Mauricio Vargas***

Este artículo presenta resultados todavía preliminares de la investigación que sobre el desempeño del Ejército en el período Samper se adelantó durante el año 2000 y que todavía no ha culminado. Este proyecto partió de la siguiente hipótesis de trabajo: el Ejército se consolidó, entre 1994 y 1998, como un actor más de la violencia al perder parcialmente su rol protagónico como encargado del monopolio del uso de la fuerza; en varias zonas del país y momentos de ese período se substrajo del conflicto entre grupos armados irregulares (guerrilla y paramilitares). Esta situación contrasta con el aumento en hombres y recursos que ha sido la tendencia de la última década y que en el período Samper pareció mantenerse.

Como punto de partida, cabe señalar que se caracteriza al Ejército colombiano como un actor institucional histórica y estructuralmente débil, aunque crecientemente constituido en una organización burocrática grande y compleja que no sólo

responde a los avatares del conflicto sino que funciona en el marco administrativo e institucional propio del Estado colombiano. Actor institucional encargado de ejercer el monopolio legítimo del uso de la fuerza para el Estado colombiano y de cumplir una función constitucionalmente delimitada, pero que como organización ha desarrollado unos objetivos e intereses institucionales propios, aunque enmarcados en los que constitucionalmente debe defender.

Desde esta perspectiva analítica, se intenta una evaluación de su desempeño institucional que está en permanente discusión con las hipótesis mencionadas.

Para ello, se han desarrollado tres fases en lo relativo a la recolección y procesamiento de la información. Una primera que recogió la información sobre el Ejército en ese período, de acuerdo con la bibliografía existente y con una cuidadosa recolección de prensa y de alguna documentación de

1 Esta ponencia es resultado del proyecto de investigación "Al caído caerle: las vicisitudes del Ejército en el período Samper (1994-1998)", financiado por Colciencias y el Programa de Maestría en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. No obstante, cabe señalar que, en la medida en que el proyecto está aún en desarrollo, los resultados presentados son todavía parciales y tentativos. No citar sin autorización previa de los autores.

* Andrés Dávila Ladrón de Guevara, politólogo, director de la maestría en Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes; Rodolfo Escobedo, Politólogo, asesor de Vicepresidencia.

** Estudiantes de economía y antropología de la Universidad de los Andes.

primera mano². A partir de esta información, en una segunda fase se construyó una matriz temático-cronológica, disponible para ser consultada, en la cual se indagó cuáles eran, tanto temporal como temáticamente, las cuestiones de mayor importancia en el desempeño del Ejército en los cuatro años estudiados. En ese ejercicio se revisaron tanto las hipótesis como las temáticas centrales a considerar, asuntos que condujeron a replanteamientos importantes para la tercera fase, los cuales se reflejan en la estructura del texto que aquí se desarrolla, en las entrevistas que se han adelantado y se piensa adelantar todavía. En ese ejercicio quedó muy en claro que la investigación necesariamente se ha apoyado prioritariamente en información exógena a la institución y a su desempeño, lo cual le da una perspectiva determinada al trabajo adelantado que es necesario tener en cuenta: hay un vacío, sólo parcialmente resuelto, en lo relativo a la dimensión endógena del tratamiento de estos temas; y, aunque aspectos relacionados con las cuestiones de estructura institucional, funcionamiento y desarrollo como organización compleja, son relativamente tenidos en cuenta, ameritan un tratamiento aún más elaborado para una adecuada aproximación al desempeño de la institución en un determinado período.

Este artículo, junto con otras elaboraciones preliminares, constituye un resultado tentativo que corresponde a los rasgos señalados. Las tres temáticas que se han considerado más relevantes y sobre las cuales

se ahonda, previa una referencia a los rasgos básicos de la institución en el período, son: las relaciones Ejecutivo-cúpula militar, el desempeño operacional militar y el gasto militar. Son tres temáticas relativamente autónomas en su análisis y exposición, aunque evidentemente interrelacionadas en su desarrollo. No obstante, y tal y como se presentan aquí, se ha preferido la exposición paralela y complementaria, sin pretender una síntesis que todavía está en proceso de elaboración y de la cual se hace apenas un intento muy preliminar en las conclusiones.

En relación con el primer tema, las relaciones Ejecutivo-cúpula militar, lo que le otorga centralidad en este período en particular es el carácter estratégico de las relaciones mencionadas tanto para que el gobierno Samper consiguiera culminar su período, como para incrementar significativamente el peso político de las instituciones militares y del Ejército en particular, aunque el balance final resulte en este aspecto bastante paradójico. Esta aparente centralidad, que sirve de fundamento explicativo a varios de los procesos analizados, es la que conduce a tratar este tema en primera instancia. En cuanto al segundo tema, los dos factores que llaman poderosamente la atención son los cambios tácticos en el combate a las guerrillas y al narcotráfico que se dan en todo caso dentro de ciertos parámetros de continuidad con lo que se venía ejecutando; y la dificultad de las Fuerzas Militares y, en particular del Ejército, para responder ante la

2 En la recolección de prensa fue fundamental el apoyo de un grupo de estudiantes de ciencia política, quienes hicieron una juiciosa selección de prensa para períodos de seis meses y produjeron análisis de muy buena calidad, que se constituyó en su trabajo final del curso "Fuerzas Armadas, seguridad y orden público en Colombia" en el segundo semestre de 1999.

capacidad demostrada especialmente por las FARC para generar unas nuevas condiciones de combate y asestar una seguidilla de golpes militares que pusieron en cuestión la capacidad de reacción de las instituciones armadas. Acerca del tercer tema, lo que resulta fundamental es ahondar analíticamente en el peso de los determinantes del gasto militar en el período estudiado, así como indagar por la injerencia de las Fuerzas Militares dentro de las decisiones de presupuesto que les concierne, también dentro de unos comportamientos inerciales y unas tendencias de gasto difíciles de modificar.

Se señaló al comienzo la hipótesis con la cual se inició la investigación. En su desarrollo se ha preferido acotar el contenido de los planteamientos explicativos, aunque no se niegue el carácter iluminador de tales intuiciones. En el momento actual del proyecto, centrado más descriptivamente en una evaluación del desempeño de la institución, la hipótesis que le da unidad al tratamiento del tema es la de una conjunción de paradojas que conllevaron una pérdida de presencia institucional, política y militar, pese a contar a lo largo del período con coyunturas y situaciones propicias para la toma de decisiones que parecían potenciar y repotenciar esa presencia. El desempeño, en consecuencia, puede catalogarse de tendencialmente desfavorable para la institución, sus intereses y los de sus miembros. No obstante, el que ello sucediera no se deriva de manera causal y necesaria de la situación del país, sino que obedece también a la forma particular y dependiente en grado importante de condicionamientos internos y decisiones de política y acción impuestos por la organización y funcionamiento de la institución.

ALGUNOS REFERENTES MÍNIMOS SOBRE EL EJÉRCITO COLOMBIANO

El Ejército colombiano al iniciarse el período Samper constituía una organización burocrática amplia y compleja. Sin haber roto plenamente los rasgos de debilidad histórica y estructural y un tamaño que lo ubicó siempre entre los ejércitos más pequeños de la región, tanto en términos absolutos como en términos relativos respecto del tamaño de la población, había adquirido una dimensión de algo más de 120.000 hombres (*véase* cuadro 1), como producto del proceso de crecimiento en que se vio inmerso desde mediados de la década de los años ochenta. El Ejército era el arma más numerosa con un 80,5% del total de efectivos. Le seguían la Armada con un 12% y la Fuerza Aérea con un 7,5% (*véase* cuadro 3). La evolución del personal militar (que incluye también a la Fuerza Aérea y la Armada) pasa de 83.802 en 1982, a 152.407 para 1994. Con esto, el pie de fuerza por 100 habitantes es 4,4, cifra inferior al promedio latinoamericano de 4,6 (*véase* cuadro 4). Igualmente, sin ser sujeto de una altísima inversión y gasto, los recursos destinados a su funcionamiento y a la inversión para un adecuado desempeño en el conflicto mostraban un crecimiento sostenido en términos absolutos desde la época señalada, que contrastaba con los recortes presupuestales a que se veían sujetos sus congéneres en varios países de la región.

Contaba entonces con un estado mayor, cinco divisiones activadas, veintidós brigadas, diecisiete de ellas con ubicación y atribuciones territoriales propias de un Ejército regular, una Brigada de Institutos Militares, la Escuela Militar, la Brigada Logística, la de Inteligencia, y una Brigada Móvil activada. De ellas dependían 153

unidades tácticas (batallones), una escuela de suboficiales, escuelas de formación para las diferentes armas y servicios, más el personal asignado a la Escuela Superior de Guerra, al Estado Mayor Conjunto, a los comandos unificados del sur y el oriente, y a las agrupaciones de Fuerzas Especiales Urbanas y otras activas contra distintas manifestaciones criminales.

Este Ejército, compuesto por cerca de 5.000 oficiales, 16.000 suboficiales y cerca de 95.000 soldados, entre regulares, bachilleres y profesionales (véase cuadro 1), tenía una disposición cuartelaria tradicional, con unidades compuestas según las Tablas de Operación y Equipo propias de un Ejército regular, salvó en las unidades específicamente dispuestas para la guerra irregular, de composición mucho más liviana. El dispositivo territorial mantenía una importante concentración de unidades y personal en la región Andina, la más poblada, lo cual se reflejaba en algunas de las brigadas allí ubicadas, las cuáles concentraban un porcentaje muy alto del personal³.

En el período examinado, los principales cambios en lo hasta aquí señalado se dieron en los siguientes aspectos: la

creación de una brigada aérea o aviación militar, la activación de dos brigadas móviles adicionales y la desaparición de la Brigada de Inteligencia o Brigada XX. En cuanto al personal, dentro de marcadas oscilaciones, se constata en definitiva un crecimiento del número de oficiales, suboficiales y soldados cercano al 10% en los cuatro años que, sin embargo, no parece seguir un patrón o tendencia claramente identificable con la situación del conflicto o el peso político de la institución. Hay, eso sí, un cambio que para el final del período comienza a hacerse notorio en términos de la disminución de los soldados bachilleres (con la explícita salida de los soldados menores de edad) y un incremento en el número de soldados profesionales o voluntarios. Viraje éste que se profundizaría en el nuevo gobierno.

Agrandes rasgos, el período examinado podría leerse como de continuidad, aunque cabe resaltar los cambios señalados con el incremento de las brigadas móviles, la aviación militar y la repentina desaparición de la brigada de inteligencia. El cambio en la composición del personal de soldados apenas ve sus primeros indicios en este período.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN PERSONAL DEL EJÉRCITO
1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Oficiales	4.673	4.674	4.939	5.070	5.192
Suboficiales	15.267	16.099	16.626	16.373	17.406
Soldados	93.548	102.137	93.293	105.919	101.644
Civiles	7.162	7.420	6.951	6.775	6.779
Total	120.650	130.330	121.809	134.137	131.021

Fuente: "Evolución y efectivos", Departamento Nacional de Planeación, borrador.
planta

3 Para algunos datos al respecto, véase Dávila (1999).

CUADRO 2
EVOLUCIÓN PERSONAL DE SOLDADOS DE LA FUERZA PÚBLICA
1994-1998*

Soldados	1995	1996	1997	1998
Regulares	69.270	51.376	54.126	53.374
ALM.	2.869	2.299	3.062	3.656
Voluntarios	19.718	18.543	20.174	21.415
Col.	89	95	60	89
Dragoneantes	4.606	3.597	2.660	3.442
Bachilleres	16.117	23.588	34.335	28.985
PM	1.796	1.992	1.970	1.706
GP	400	388	672	414
Total	114.865	101.878	117.061	113.081

* Incluye personal de soldados de todas las fuerzas. No está discriminado por fuerza. Fuente: "Fuerza pública evolución personal", Departamento Nacional de Planeación, borrador.

CUADRO 3
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS MILITARES*
(planta: octubre de 1995)

Fuerza	Oficiales	Suboficiales y alféreces	Cadetes	Soldados	Alumnos	Civiles	Total
Ejército	4.587	16.493	1.462	98.797	1.893	7.882	131.114
Armada	1.145	4.672	446	8.438	250	2.942	17.893
FAC	1.055	2.169	365	3.865	397	3.335	11.186
Total	6.787	23.334	2.273	111.100	2.540	14.159	160.193

*Nota: Incluye Armada y Fuerza Aérea. Las diferencias en los totales de pie de fuerza del Ejército en 1995 obedecen a los momentos específicos en que se hace el corte. Con la desincorporación e incorporación permanente de soldados, suboficiales y oficiales, no hay cifras absolutas y estáticas. Dado el objeto diferenciado para cada cuadro se ha preferido trabajar con las cifras encontradas en las propias fuentes oficiales. Fuente: Ministerio de Defensa.

CUADRO 4
RELACIÓN PIE DE FUERZA/POBLACIÓN EN COLOMBIA
(1982-1994)

Año	Fie de fuerza	Población total	Tasa por 1.000 habitantes
1982	83.802	27.617.523	3,0
1983	80.997	28.225.208	2,9
1984	87.421	28.846.278	3,0
1985	87.656	29.481.001	3,0
1986	93.278	30.024.352	3,1
1987	100.102	30.577.725	3,3
1988	108.326	31.141.293	3,5
1989	140.269	31.715.253	4,4
1990	127.271	32.299.787	3,9
1991	137.458	32.841.126	4,2
1992	138.220	33.391.543	4,1
1993	140.710	33.951.168	4,1
1994	152.407	34.520.191	4,1

Fuente: Ministerio de Defensa y DNP.

LAS RELACIONES EJECUTIVO-CÚPULA MILITAR:
SOPORTE TRANSACCIONAL
Y CONTESTACIÓN OBSTACULIZANTE⁴

Esta temática forma parte de una cuestión más amplia y compleja, como lo son el conjunto de relaciones entre civiles y militares, asunto problemático en cualquier Estado-nación y que adquiere algunos rasgos particulares en los regímenes democráticos dentro de los cuáles, y pese a limitaciones explícitas, puede ubicarse el caso colombiano. No obstante, en aras de la precisión y la posibilidad de profundizar, lo aquí trabajado tiene que ver exclusivamente con las relaciones entre uno de los tres poderes de cualquier ordenamiento político de corte republicano, el poder Ejecutivo, y las instancias de liderazgo y dirección de las instituciones militares, en particular del Ejército. Para un caso como el colombiano, en este ámbito de relaciones se pone en juego la necesaria y tradicional subordinación al poder civil, como rasgo importante para considerar a un régimen como democrático. Rasgo que tiene incluso una expresión constitucional. En la práctica, en Colombia las relaciones entre civiles y militares se han movido entre la subordinación y la autonomía. Esta última de carácter relativo y especialmente manifiesta en lo relacionado con el orden público, aunque vigente también en muchos componentes de la estructura y funcionamiento de la institución.

Es en el vínculo entre poder ejecutivo e instituciones militares donde se ha esta-

blecido el nexo y se ha puesto en juego la mayor o menor distancia entre lo establecido por la Constitución y las leyes y el ejercicio práctico de la política. Es también allí donde de manera permanente se ponen en juego las disposiciones constitucionales, las manifestaciones de subordinación y las expresiones de autonomía, las cuales son mucho más esporádicas y coyunturales en relación con los otros dos poderes. El otro ámbito de relaciones entre civiles y militares que parece ofrecer una dinámica de interacción más continua y visible es el de los organismos de control, especialmente la Procuraduría.

Los antecedentes de estas relaciones para el caso colombiano permiten señalar que se han caracterizado por configurarse dentro de los parámetros fundamentalmente civilistas que han prevalecido. El Presidente, en tal sentido, es jurídica y prácticamente el Comandante en Jefe y ejerce desde esta posición el mando sobre el conjunto de la Fuerza Pública. Si bien durante un período amplio (1953-1991) esta relación de mando y subordinación se adelantó directamente a través del Ministro militar de Defensa (siempre un oficial del Ejército), desde 1991 entró otro civil a intermediar y participar de esta relación con el nombramiento de ministros civiles en la cartera de Defensa. De tal manera, uno de los rasgos básicos dentro de los parámetros señalados, que se resolvía de acuerdo con la personalidad, el liderazgo, el conocimiento e interés del Presidente en los temas de seguridad, Defensa y conser-

4 Bajo esta dinámica trabajaron las relaciones Ejecutivo-cúpula los estudiantes Carlos Coronado, Andrés Siabato y María Camila Rivera como parte de su ejercicio final en el curso "Fuerzas Armadas, seguridad y orden público en el semestre 2000-1". Éste se tituló "Relación entre la cúpula militar y el poder Ejecutivo durante el período presidencial de Ernesto Samper: de la contestación obstaculizante al soporte transaccional".

vacación del orden público, depende desde entonces de variables adicionales, como son esos mismos rasgos pero aplicados al ministro de turno y algunos otros funcionarios civiles de alto nivel como los consejeros en temas cercanos (seguridad y paz). Como es obvio, depende también de la conformación de la cúpula y del carácter unificado y articulado o no de su funcionamiento. Lo que resulta importante como consideración adicional es el hecho de que, si bien el tipo de relaciones que se han establecido históricamente depende en gran medida de asuntos como la personalidad y la empatía de quienes establecen las relaciones, hay un marco institucional y de tradición que delimita y dificulta introducir modificaciones significativas u obliga a hacer transacciones explícitas y concesiones evidentes para avanzar en la dirección previamente fijada⁵.

Adicionalmente, un rasgo común en los distintos períodos ha sido el permanente apoyo de parte del Ejecutivo a las instituciones armadas en el cumplimiento de sus funciones y un respeto por el conocimiento y manejo de los temas operacionales, y específicamente militares, cuestión que a veces es contrapesada con la obligatoriedad para que acepten ciertas decisiones que implican limitaciones y costos para las instituciones militares. Esto permite señalar que, sin que necesariamente exista una dinámica de negociación y transacción entre el poder Ejecutivo y la cúpula militar, el examen de períodos y coyunturas puede aclararse para la interpretación si se le mira desde esta perspectiva.

En el período Samper es factible preguntarse por qué, en condiciones de fortalecimiento de la institución, dado su rol de sostén de un gobierno cuestionado, el balance al culminar el período es negativo. Pero igualmente, cabe preguntarse cuáles fueron los rasgos predominantes y si éstos implicaron una ruptura o una continuidad con lo existente hasta entonces. A este respecto, es factible recoger una primera respuesta en relación con el esquema de relaciones entre civiles y militares que prevaleció. Tal y como se argumenta en el epílogo de *El juego del poder: historia, armas y votos* (Dávila, 1998), tanto por su interés y conocimiento del tema, como por la situación de inestabilidad y debilidad que introdujo el Proceso 8.000, el gobierno Samper habría deseado todo lo construido y avanzado en el período Gaviria y habría retornado a esquemas propios del Frente Nacional. Es decir, de poco interés del alto gobierno en los temas de seguridad y propiamente militares, de atención coyuntural producto de las circunstancias de orden público y de carencia de un interlocutor civil reconocido por las instituciones armadas, especialmente tras la obligada renuncia de Fernando Botero al Ministerio de Defensa. Por tanto, la situación quedó sujeta a esquemas muy marcados por las relaciones personales, que no institucionales, pero en un contexto que no hacía sino agravar la situación vigente.

Durante el período Samper, un factor clave para considerar fue la inestabilidad que marcó estas relaciones, dado que por diversas razones se nombraron cuatro mi-

5 Ello explicaría las barreras y obstáculos encontrados por presidentes como Betancur y el mayor margen de acción de presidentes como Gaviria. Turbay Ayala habría tenido en tal sentido un aún mayor grado de autonomía, sólo que su proyecto coincidía plenamente con el liderazgo por el entonces ministro de Defensa Camacho Leyva.

nistros de Defensa y se adelantaron cinco cambios de cúpula militar, incluida la de noviembre de 1994, en que se modificó la que se heredó del gobierno Gaviria. En esta misma dirección, parece pertinente delimitar subperíodos de acuerdo con rasgos predominantes en las relaciones, en donde parece claro que primó un tipo de interacción mientras fue ministro Fernando Botero (agosto del 94 a agosto del 95), y otro desde la salida de Bedoya del cargo de Comandante de las Fuerzas Militares (de julio del 97 a agosto del 98). Entre esos dos períodos hay el lapso más largo, en el cual se suceden dos ministros civiles, Esguerra y Echeverri, frente a una presencia crecientemente protagónica del general Bedoya, primero como Comandante del Ejército y luego como Comandante de las Fuerzas Militares. Esta periodización permite señalar rasgos diferenciales dentro de la dinámica prevaleciente a lo largo del período, en principio muy asociados a rasgos personales más que institucionales. En efecto, la inestabilidad condujo a someter el esquema de relaciones a la empatía, la simpatía, la aceptación, el respeto entre unos y otros como resultado de los continuos cambios que se dieron. En este contexto, en principio, la inestabilidad pareció afectar más al Ejecutivo que a la cúpula que tuvo siempre en Bedoya a un líder que parecía representar al conjunto de las instituciones militares. Sin embargo y en definitiva, los resultados parecen decir algo diferente en términos institucionales: más favorables al Ejecutivo que a los militares, en parte por la forma como la polarización política que sufre el país alcanza a atravesar la institución y en parte porque con la salida de

Bedoya se pierde su significación como líder y representante, en circunstancias en que a la institución se le acaba el capital político y militar, mientras el gobierno pierde el temor a no culminar el período y cosecha la continuidad presidencial como logro fundamental.

Un segundo asunto para considerar es la configuración de un proceso de fortalecimiento político y debilitamiento militar de la institución a lo largo del cuatrienio, en el que se desarrollaron diversos arreglos Ejecutivo-cúpula bajo la lógica de soporte transaccional-contestación obstaculizante. Si bien habría que precisar que esta lógica no es exclusiva ni novedosa de este período, sí se hace explícita y crecientemente visible, otorgándole a las relaciones un carácter de negociación personalizada y casuística. Este rasgo explicaría por qué el resultado final implicó un desaprovechamiento sistemático de la posibilidad que tuvo el Ejército de reafirmar y fortalecer su capacidad de incidir en decisiones políticas y vetar en aquellos asuntos que les incomodaran como institución, lo que se configuraría como debilitamiento político al mezclarse con los fracasos militares que acompañaron la segunda parte del cuatrienio. Sólo así se entiende la condición particular que los obligó a acogerse sin capacidad de respuesta a las iniciativas y concesiones de paz del presidente Pastrana al iniciar su cuatrienio (1998-2002).

Resulta destacable que los rasgos señalados de contestación obstaculizante (como la manifestada ante la iniciativa de despejar La Uribe para los diálogos con las FARC⁶), y soporte transaccional, se hicie-

6 Una última manifestación de esta contestación se dio tras los eventos de la entrega de los soldados secuestrados en junio de 1997. Pero allí ya se percibía el debilitamiento político de las instituciones militares, que poco después se haría evidente con el paso de Bedoya a la condición de retiro.

ran claramente visibles en el período de auge de Bedoya, pero la vigencia de esta dinámica de interacción va más allá de la presencia y personalidad de este general. No obstante lo señalado, es manifiesto que su rechazo a ciertas iniciativas del Ejecutivo, respecto a la paz y al conflicto, van a conducir a las mayores concesiones como lo fueron la aprobación de la creación de la aviación militar y la puesta en marcha de las zonas de orden público, prebendas con un alto componente institucional, más que personal. La primera quedaría como un vestigio siempre polémico de lo conseguido por Bedoya para la institución, mientras lo segundo se echaría para atrás luego de las decisiones de la Corte Constitucional al respecto. Cabe señalar que la contestación sirvió como fórmula para generar la dinámica propicia al soporte transaccional: el gobierno contó siempre con el respaldo de la institución, aun en momentos de "ruido de sables", rumores de golpe de Estado y situaciones de aparente situación de renuncia presidencial, pero a sabiendas de que era necesario "premiar" con concesiones y recursos la lealtad demostrada.

Esta dinámica, que apuntaba claramente a un fortalecimiento del capital político e institucional de los militares, tiene un desenlace relativamente inesperado, aunque la dinámica permanece. En efecto, es precisamente en ese lapso cuando las FARC comienzan a dar los golpes más significativos contra el Ejército y la presencia del paramilitarismo se hace más notoria, lo cual modifica cabalmente los resultados esperados del esquema desarrollado. La aparición de la nueva estrategia de las FARC modificó el escenario de la negociación y propició el debilitamiento militar a un grado tal que, como resultado de la

ecuación fortalecimiento político-debilitamiento militar, se obtuvo un predominio final de la tendencia al retroceso y al decrecimiento conjunto de la capacidad institucional tanto para afrontar el conflicto como para incidir en la escena política. En ese momento final, el carácter personalizado de la relación se hizo más notorio en tanto Bonnet cosechaba para sí su lealtad al Presidente aun a costa de la pérdida de prestigio de la institución, mientras Bedoya naufragaba en los lodazales de la política, sin que su decidida preocupación por la institución pudiese contener el retroceso. A favor del esquema mencionado quedarían unos recursos adicionales aprobados en 1997, pero cuyo efecto apenas se vería durante 1999, en un momento posterior al estudiado.

En principio, la inestabilidad mencionada como rasgo central del período, pareció favorecer al Ejército por la continuidad en la cúpula del general Bedoya. Sin embargo, su salida y reemplazo por un oficial muy cercano al presidente Samper como lo era Bonnet y el ya mencionado dato de las debacles militares, terminó por dejar en situación de predominio, precario pero predominio al fin y al cabo, al Ejecutivo (ejemplo de ello se puede encontrar en el decreto expedido para introducir una modificación en el sistema de ascensos de la alta oficialidad, decisión a la que se opuso Bedoya permanentemente y que fue finalmente introducida aun contra las opiniones de buena parte de la alta oficialidad en servicio y en retiro). Esto, que podría leerse como beneficioso para un esquema de relaciones entre civiles y militares democráticas, tendió más bien a enrarecer el escenario y el esquema de interacción y, ante todo, a dejar a la institución en una situación de impotencia. Este

último factor generó, sin embargo, diversos efectos: permitió llevar adelante sin contrapeso las decisiones del nuevo Presidente en torno al proceso de paz con las FARC y, en particular, al despeje; indujo a un proceso de reestructuración y reforma irreversible e impuesto, con una autocrítica contenida, pero con efectos complejos; y dio vía libre al auge paramilitar, ciertamente sin vínculos institucionales, pero igualmente como un fenómeno desestabilizador y cuestionable.

DESEMPEÑO MILITAR

El tema del desempeño militar puede ser abordado desde varias perspectivas. En primer lugar, a partir de las relaciones entre estrategia política y planes militares. En segundo lugar, a partir del desempeño propiamente militar de las Fuerzas Militares, con énfasis particular en los reveses militares. Y en tercer lugar, a partir del papel de éstas en la pérdida de influencia de la guerrilla en el Urabá en el período Samper, pero en relación con el papel protagonice desempeñado por los paramilitares.

En relación con la articulación entre estrategia política y planes militares, es claro que no existió en la administración Samper. No hubo una estrategia política que guiara la elaboración de los planes militares y si se dieron evidentes contradicciones. El planteamiento político del Gobierno giró durante el primer año en torno al proceso de paz y desde un principio se evidenció tensión y descoordinación entre funcionarios civiles y la cúpula militar sobre las prioridades por seguir. Días después de que el Alto Comisionado para la Paz, Carlos Holmes Trujillo, diera a conocer en noviembre de 1994 su primer informe sobre los avances en torno al proceso de paz, se

conoció la propuesta de Fernando Botero sobre las Convivir. Planteamiento éste que contenía una vieja aspiración de los militares y que no puede dejar de interpretarse como una concesión por parte del ministro Botero a la Cúpula en contravía de lo que pensaban Horacio Serpa, en ese entonces Ministro de Gobierno y el propio Alto Comisionado. No hay que olvidar, tampoco, que con ocasión del segundo informe de Carlos Holmes Trujillo, presentado en Bucaramanga en mayo de 1995, el presidente Samper dejó entrever que estaba dispuesto a despejar La Uribe, en el Departamento del Meta. No obstante Harold Bedoya, entonces Comandante del Ejército, envió un memorando al Comando General de las Fuerzas Militares argumentando la inconveniencia de proceder al despeje. Resulta por ello bastante plausible señalar que la renuncia del Alto Comisionado en el mes de julio fue consecuencia de la pugna entre militares y funcionarios civiles de alto rango en el Gobierno y que estos últimos se vieron obligados a ceder ante las presiones de los primeros.

Una segunda evidencia en tal sentido se encuentra al mirar cómo los planes militares en la administración Samper estuvieron desconectados de un planteamiento político coherente que articulara aspectos políticos y militares. La denominada Operación Conquista, llevada a cabo entre mayo de 1996 y mediados de 1997 en el sur del país, principalmente en Caquetá, Guaviare y Putumayo, fue ante todo obra de los militares y pretendía quitar a la guerrilla de las FARC el control de estas zonas productoras de coca. Una de las reacciones fue la agudización de las marchas cocaleras, que se venían produciendo desde 1994, en buena medida por presión de las FARC. Como consecuencia de ello, las ins-

tancias civiles del gobierno optaron por la vía de la negociación en contra del querer de los militares que preferían insistir en las operaciones de fumigación, destrucción de laboratorios, incautación de drogas y otras acciones orientadas a debilitar la estructura de finanzas de las FARC. De nuevo, se evidenció la falta de coordinación entre gobierno civil y cúpula militar y la falta de coherencia entre estrategia política y planes militares. Aquí, sin embargo, la ecuación no parece favorecer a los militares sino, de un modo paradójico, a los civiles.

Como un aspecto adicional para considerar, la denominada Operación Destructor II, llevada a cabo en los Llanos del Yarí en la segunda mitad de 1997, es recordada por la enorme movilización de recursos humanos y logísticos y los escasos resultados militares. Si bien algunas de las entrevistas dejan entrever que se buscaba quitarle a la guerrilla el control sobre esta extensa zona, hay opiniones que dicen que el propósito era desestabilizar al Secretariado de las FARC. El primero de los objetivos enunciados obviamente no se consiguió. Sobre lo segundo hay dudas y al parecer el Secretariado se internó en lo profundo de esta región selvática/y por eso se concluye que sí este era el objetivo, pues tampoco se alcanzó. Es claro que no solamente había descoordinación entre civiles y militares sino falta de continuidad en los planes militares.

En relación con el desempeño propiamente militar es necesario destacar varios aspectos. En primer lugar, si se mide el gobierno Samper por el número de acciones según las curvas elaboradas por Camilo Echandía en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, muestra que los picos en el período estudiado registraron un nivel

inferior a los picos en la administración Gaviria en enero de 1991 (reacción a la toma de Casa Verde, en el municipio de La Uribe, Meta) y en la segunda mitad de 1992, con ocasión de la reacción de la guerrilla después de que se suspendieron los diálogos en Tlaxcala, México (*véase* gráfico 1).

En segundo lugar, los picos en la Administración Samper, si se tiene en cuenta el accionar por iniciativa de la guerrilla, coincidieron con los siguientes hechos: el cambio de Gobierno (1994); la Toma a Puerres; el ataque a la Base Militar de Las Delicias; una escalada terrorista en el departamento de Arauca que marcó el inicio de la incursión de las FARC en esa zona, por encima del ELN; el sabotaje al proceso electoral 3' la coyuntura de cambio de Gobierno (*véanse* gráficos 2 y 3).

De aquí se concluye que hay dos modalidades diferentes de ataques guerrilleros que vale la pena precisar.

Si se tiene en cuenta el número de bajas militares, hechos que la mayoría de las veces se confundieron con un alto número de secuestrados, se tiene que los picos fueron Las Delicias (1996), El Billar. ¿1.998) y Tamborales (agosto de 1998). Fueron estas acciones en las que las FARC movilizaron enormes contingentes de guerrilleros y atacaron bases fijas (Las Delicias, 1996) y móviles (El Billar, Tamborales, 1998) de las Fuerzas Militares. Estos golpes evidenciaron a su vez la debilidad de las Brigadas Móviles recientemente creadas (El Billar, abril 98) que carecían de la movilidad y los medios con que contó la Primera Brigada, activada en la administración Gaviria, que había mostrado resultados satisfactorios (*véanse* gráficos 3 y 4). Es evidente, también, que no hubo una reacción rápida a un cambio de estrategia de las FARC.

GRÁFICO 1
INTENSIDAD DEL CONFLICTO ARMADO ENTRE 1988 Y AGOSTO DE 1999

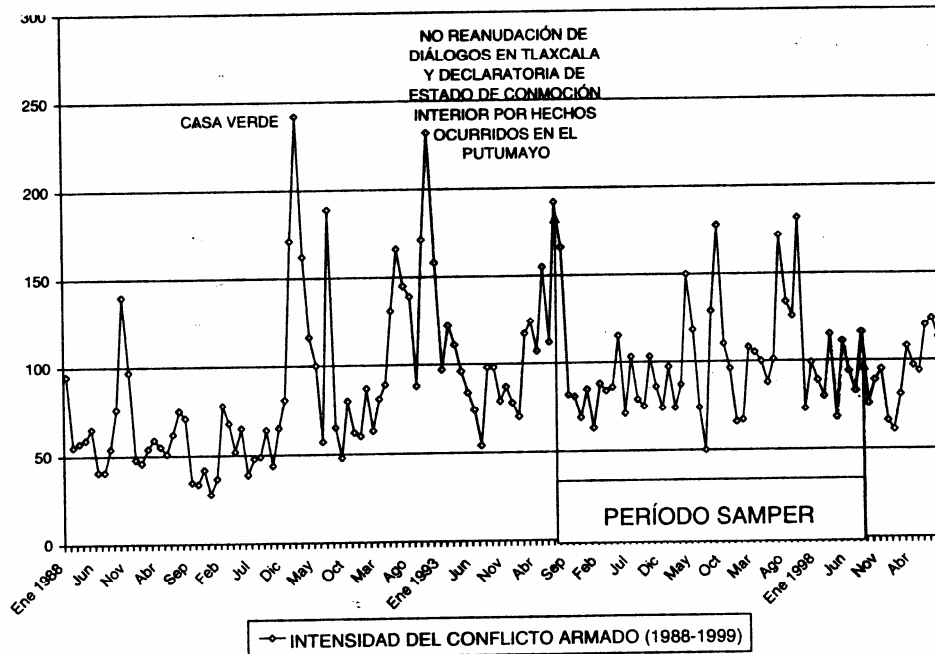


GRÁFICO 2
INICIATIVA DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE LAS GUERRILLAS ENTRE ENERO DE 1988 Y AGOSTO DE 1999

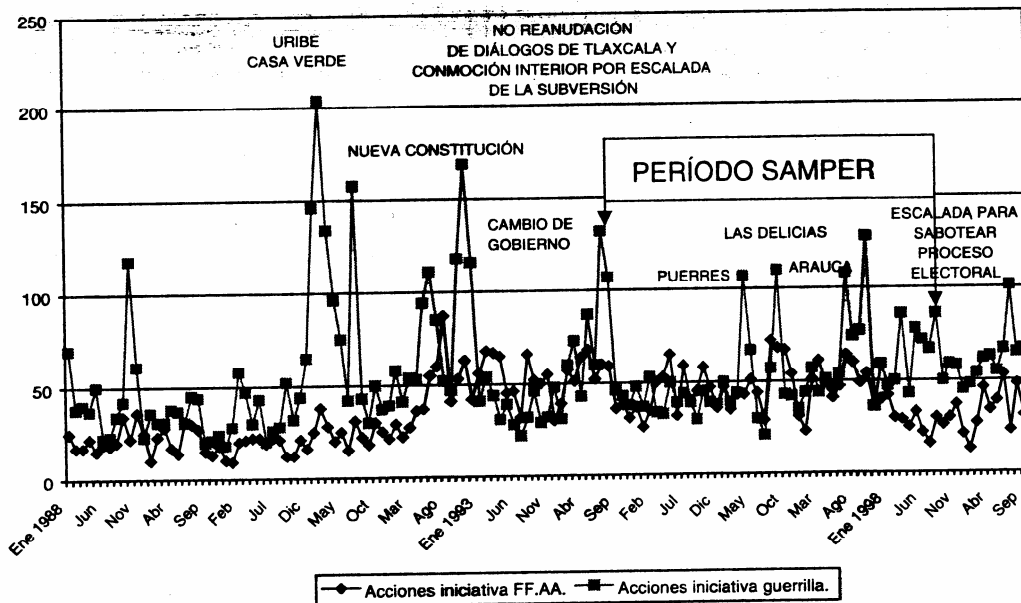


GRÁFICO 3
INTENSIDAD DEL CONFLICTO ARMADO POR NÚMERO DE ACCIONES Y VÍCTIMAS MILITARES DE LA CONFRONTACIÓN ARMADA

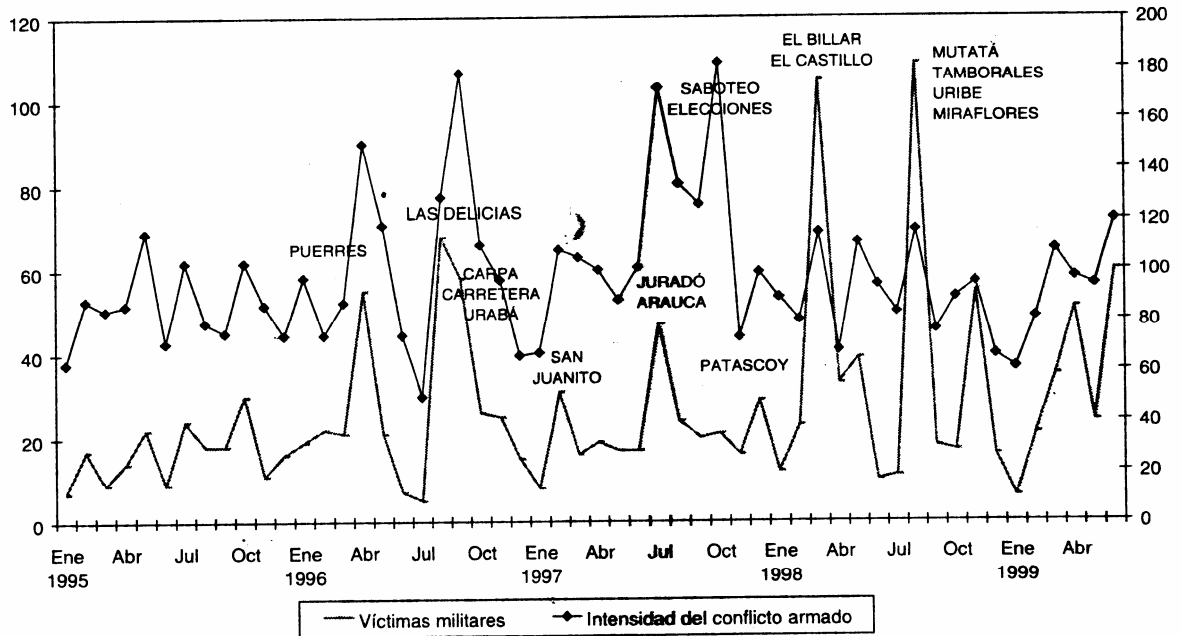
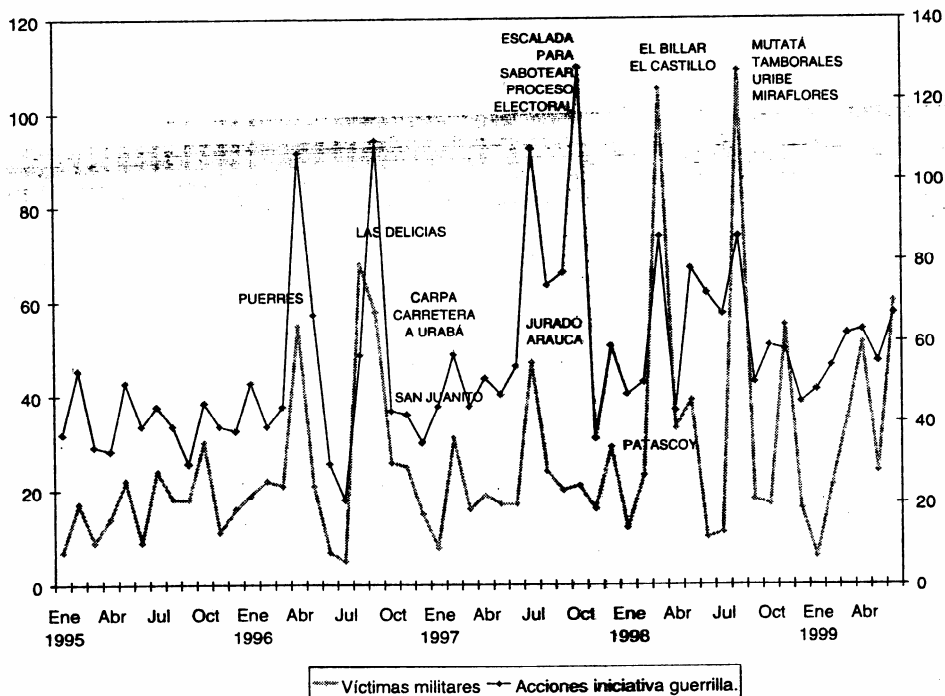


GRÁFICO 4
ACCIONES POR INICIATIVA DE LAS GUERRILLAS Y VÍCTIMAS MILITARES ENTRE ENERO DE 1995 Y JUNIO DE 1999



Hay, sin embargo, otro conjunto de reveses militares que se enmarcan en la tradicional lucha entre las FARC y las Fuerzas Militares. Tal es el caso de Puerres, en donde hubo una emboscada a una columna en movimiento utilizando explosivos; La Carpa, en donde se montó una emboscada a una unidad militar que se dividió cuando fue a buscar una columna guerrillera; carretera a Urabá, en donde la guerrilla tuvo el control de una zona de difícil acceso; oleada terrorista en Arauca y el ataque a una unidad militar que acompañaba a técnicos de Ecopetrol para reparar el oleoducto; sabotaje al proceso electoral de 1997 con un alto componente de acciones terroristas; ataque a la Base de Comunicaciones en el cerro de Patascoy en el departamento de Nariño; y la toma de La Uribe y de la Base de Antinarcóticos de Miraflores, Guaviare, en 1998.

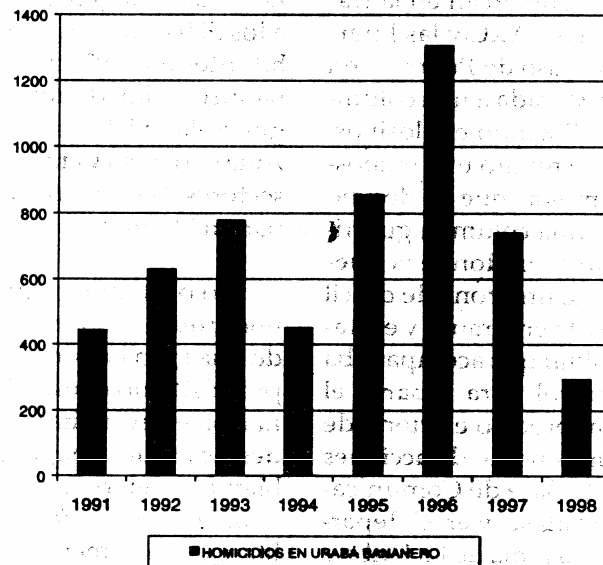
En cuanto al tercer aspecto considerado, un tema en el que las guerrillas cedieron terreno político y militar en la administración Samper fue a raíz de la pérdida de influencia en el Urabá bananero. La pregunta central es: ¿Hasta qué punto esto fue obra de los paramilitares y hasta dónde la consecuencia del accionar de las Fuerzas Militares? Un examen de la situación permite concluir que efectivamente los paramilitares jugaron un papel muy importante y que sus ataques a apoyos civiles de las FARC y a la población en general fueron determinantes para que éstas se replegaran en la serranía de Abibe y en el departamento del Chocó. Los dos gráficos de homicidios en la zona del Urabá bananero ilustran esta situación. En la sumatoria de homicidios de Turbo, Apartado, Chigorodó y Carepa se pasó de algo más de 400 en 1994, a más de 800 en 1995, a más de 1.200 en 1996 y se bajó a algo más de 700 en 1997

y a cerca de 300 en 1998 (véase gráfico 5). De esta manera se llegó a una tasa cercana a los 500 homicidios por cada cien mil habitantes en 1997, cuando la nacional estaba alrededor de los sesenta. En 1997, la guerrilla prácticamente ya no pesaba en la zona bananera y era reconocido por amplios sectores de opinión que el triunfo era de los paramilitares.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que las operaciones militares fueron de una gran importancia. En este terreno el propósito no es establecer si hubo coordinación entre militares y paramilitares, sino destacar que el papel de los primeros también fue determinante. De hecho, en esos años las confrontaciones FARC-Fuerzas Militares se incrementaron.

El triunfo en Urabá, indudablemente, valorizó las acciones del modelo de Castaño, independientemente de qué factor tuvo más peso: la lucha institucional o la protagonizada por los paramilitares, y reforzó la percepción sobre la baja eficiencia del Ejército y las Fuerzas Militares. Este factor, sumado a los reveses militares, puso en serios aprietos a la institucionalidad militar, que aparecía apenas como un tercer actor en la contienda. En ocasiones, hacía las veces de espectador y asimilaba golpes de gran magnitud como el sufrido en Tamborales, en límites entre Chocó y Antioquia, donde fueron dados de baja más de cincuenta de sus integrantes en agosto de 1998. No hay que olvidar que durante el gobierno Samper se consolidó un nuevo espacio de lucha, el de las confrontaciones directas entre paramilitares y guerrilla, y que desde entonces la segunda busca golpear la retaguardia de las primeras en el departamento de Córdoba y los paramilitares van a buscar a los guerrilleros a su

GRÁFICO 5
HOMICIDIOS EN EL URABÁ BANANERO ENTRE 1991 Y 1998



propio terreno (Sur de Bolívar y Catatumbo en el período Pastrana). Este nuevo escenario hace aparecer a los paramilitares no ya únicamente como una organización que orienta sus baterías hacia la población civil, sino que cada vez más juega el rol que le correspondía a los militares.

En su conjunto estas acciones ocasionaron numerosas bajas a las Fuerzas Militares y un elevado número de secuestrados, situación que fue aprovechada políticamente para negociar condiciones favorables en el proceso de paz con el Gobierno entrante que, incluso antes de iniciar su mandato, cedió en torno a crear una zona de distensión conformada por cinco municipios. La tarea que le correspondía a los militares, de doblegar a la guerrilla, estaba lejos de cumplirse y no quedaba otra salida que proponer una salida política. En el

terreno operacional militar, si bien hubo rasgos predominantes de continuidad, lo más destacable fue la incapacidad de reacción ante un cambio táctico del enemigo que, acompañado de otras acciones, dieron la impresión de una situación de debilitamiento militar hasta entonces no experimentado. Situación que condujo a poner en el debate político el tema de la ineficiencia militar y de la necesidad de una reforma, asunto hasta entonces rechazado por cualquiera de las cúpulas que los rigieron en esos años.

GASTO MILITAR

El componente del gasto militar es sólo uno de varios relacionados con el funcionamiento de la institución militar en tanto organización burocrática compleja. Se ha hecho énfasis en su análisis para prove-

char aportes recientes ;sobre el tema, para abrir un ámbito de investigación específica en torno al comportamiento presupuestal de una institución en particular, y para complementar los análisis desarrollados en las temáticas anteriores.

El propósito del siguiente apartado es ahondar en los determinantes del gasto militar, específicamente para el caso del gobierno Samper. Se plantea que: los *factores económicos* -como el crecimiento y los niveles de gasto anterior-; los *factores estratégicos* -como la evolución del conflicto y el poder militar de las amenazas a la seguridad-; los *factores sociales* -como las acciones de apoyo a la comunidad-; y los *factores políticos* -como la necesidad de estabilidad del régimen político- influyeron de manera convergente y compleja en la determinación del gasto militar durante la presidencia de Samper.

Se repasan algunas cifras relacionadas con el gasto militar, correspondientes a las últimas décadas que son de utilidad para ubicar al lector en el desempeño de esta rubro antes del gobierno de interés. En seguida, se analiza la situación del sector Defensa a mediados de la década, de acuerdo con el diagnóstico hecho por el gobierno en el Plan de Desarrollo. Luego, se retoman los programas de gasto que propone el gobierno para el sector Defensa en el período 1995-1998, con el fin de mirar las consideraciones estratégicas y sociales que tenía el gobierno sobre las FFMM. A continuación, se mira lo que pasó en ese período, observando la composición del gasto y

la injerencia de las Fuerzas Militares dentro de las decisiones sobre el presupuesto. Finalmente, se extraen algunas conclusiones con base en los puntos anteriores.

La provisión de seguridad, por su carácter de bien público puro es una atribución del Estado orientada a garantizar la tranquilidad de una sociedad. El gasto en Defensa y seguridad está destinado en la mayoría de los países hacia la seguridad externa. Pero Colombia es una excepción. Durante los últimos cincuenta años, el conflicto armado interno ha obligado a concentrar los esfuerzos de las Fuerzas Armadas en la protección del orden establecido, y el aseguramiento de la integridad de la nación frente a iniciativas insurgentes dentro de las fronteras.

En cuanto a los antecedentes del gasto en seguridad y Defensa en Colombia⁷, en los últimos quince años el gasto militar en el mundo ha presentado una disminución substancial. En 1981, representaba el 5,4% del PIB, mientras que para 1995 esta cifra se encontraba en el 2,8%. Sin embargo, América Latina no siguió la misma tendencia. En los últimos siete años, la región registró los menores índices de gasto militar del mundo, alrededor del 1% como proporción del PIB.

Diferentes razones contribuyeron a la disminución de los índices del gasto militar, entre ellas, factores financieros y económicos, junto con cambios políticos y factores de seguridad. En conjunto, todos influyeron en la capacidad de los países

7 Información y cifras obtenidas de Soto; Giha y Riveros (1999). Este artículo recoge sintéticamente los trabajos adelantados por la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación. Para una versión en extenso, véanse Departamento Nacional de Planeación (2000).

para afrontar este tipo de gasto. El caso colombiano presentaba hasta 1988 un gasto militar por debajo del promedio mundial. Sin embargo, a partir de 1989 ha sido cada vez mayor, estableciéndose por encima del promedio de la región con una tendencia al aumento. Es importante señalar la creación de los llamados *impuestos de guerra* para financiar el gasto militar. De esta forma se destinaron mayores recursos al sector sin sacrificar otros gastos del Estado. Dichos recursos permitieron financiar el incremento del personal y de sus salarios.

Si se evalúa el gasto militar como proporción del gasto total del país, presenta una disminución, del 18,4% en 1981, al 9,9% en 1995. Estos datos, sin embargo, deben mirarse con cuidado, pues no significa que el gasto militar haya disminuido, sino que, a medida que el gasto militar aumenta, se presenta al mismo tiempo un aumento proporcionalmente mayor en el gasto público, ambos como proporción del PIB, lo cual indica que el gasto en el área militar no desplaza necesariamente el gasto de otras áreas.

En consecuencia, es particular del caso colombiano el esfuerzo que el gobierno central ha realizado en el sector militar, en comparación al resto del mundo en el período reseñado. Sin embargo, *no existe un patrón único que actúe como modelo aplicable en todo tiempo para la determinación del tamaño y la estructura del gasto militar en un país*⁸. Por esto mismo, América Latina no presentó tampoco una clara tendencia. En la región se presenta una notable dificultad en la coordinación y desarrollo de las políticas globales de seguridad, y además sobre-

sale la carencia de políticas frente al gasto público y la ausencia de mecanismos de control alrededor del presupuesto militar.

En cuanto al tamaño de las instituciones armadas, en 1981 el promedio mundial presentaba una relación de seis soldados por cada mil habitantes. Para el caso de América Latina, esta cifra pasó de 4,4 soldados por cada mil habitantes en 1981, a 2,7**en 1995. Colombia se encontraba por debajo del promedio mundial y de la región hasta 1987, cuando comenzó a presentar notables aumentos hasta superar la cifra promedio para América Latina e igualar el promedio mundial. Colombia pasó de 2,4 soldados por cada mil habitantes en 1981, a 4 en 1995.

El Gasto de la Fuerza Pública, denominado (GFP), como proporción del PIB destinada a la seguridad, presentó en Colombia un promedio de 0,8%, con un mínimo de 0,6% y un máximo de 3,6%. A partir de un análisis histórico de este rubro, la economía realizó sus mayores esfuerzos en 1997, debido a dos factores: los gastos provenientes de la nivelación salarial establecida a partir de la Ley 4 de 1992; y los* recursos de inversión provenientes de los Bonos para la Seguridad, los cuales presentaron un agregado de 440 mil millones de pesos que se destinaron, a adquisición de equipo.

Es posible afirmar que el GFP colombiano presentó, a todo lo largo del siglo xx, *un comportamiento oscilante pero con una tendencia creciente* (Departamento Nacional de Planeación, 2000:57). La proporción GFP/PIB refleja la tendencia creciente, estima-

8 Departamento Nacional de Planeación. (2000:37).

da en 0,02 puntos porcentuales en su participación en el PIB. Así mismo, es posible establecer que el sector Defensa ha crecido en relación con el PIB, más que proporcional que el resto de gasto público. Las cifras señalan un crecimiento de GFP/PIB del 1.544% anual, mientras que la proporción del Gasto del Gobierno Central (GGC), en relación con el PIB, presentó un crecimiento menor, del 1,26%.

Lo anterior refleja una apropiación de recursos por parte del Gasto de la Fuerza Pública, mayor que la del resto de los sectores incluidos en el Gasto del Gobierno Central.

Al descomponer el Gasto de la Fuerza Pública en sus diferentes componentes, tenemos que el principal está representado por los servicios personales (46%), cifra que se explica por el aumento en el pie de fuerza, que creció un 4% de 1980 a 1998, mientras que la población creció sólo un 1.7%; seguido por las transferencias (25%), los gastos generales (14,7%) y la inversión (14,1%).

En 1992, con la nivelación salarial, los servicios personales y las transferencias aumentaron considerablemente, lo que causó una recomposición del GFP. Por otro lado, los gastos generales aumentan sólo un 16,1%, mientras que la inversión presenta una caída al 11%. Esto se refleja en un aumento de recursos para el sector, desde el 2% del PIB para el período 1980-1992, hasta el 3,1% en los años 1993-1998. Las expectativas para el futuro indicarían una apropiación aún mayor del Gasto de la Fuerza Pública de los recursos de la economía.

Lo anterior presenta la necesidad de adelantar reformas de fondo al sector Defensa con el fin de contribuir en la reducción del Gasto del Gobierno Central (Departamento Nacional de Planeación, 2000: 60). Según el informe del Departamento Nacional de Planeación, si se continuase con la tendencia señalada, el presupuesto destinado al Gasto en la Fuerza Pública alcanzaría únicamente para el sostenimiento del personal.

Luego de la breve referencia a los antecedentes del gasto en seguridad y Defensa, cabe señalar que una manera de aproximarse a los determinantes del gasto militar en un régimen político y económico como el colombiano, es mirar los diferentes documentos oficiales que se publican sobre el particular. Ésta sería una primera característica de este rubro en Colombia, y consiste en que es una información de carácter público y no reservada.

En tal sentido, es viable remitirse al Plan de Desarrollo presentado por el gobierno de Ernesto Samper, al año de haber iniciado el mandato (Presidencia de la República, 1996).

Aunque no se llegue a las cifras que finalmente se destinaron para el gasto militar⁹, ni a lo que realmente se ejecutó en ese cuatrienio, mirar tal documento resulta útil por varias razones.

En primer lugar, el capítulo de "Defensa Nacional y FFMM", presenta el diagnóstico *ex ante* que hace ese gobierno sobre las Fuerzas Militares y el sector Defensa y seguridad en general.

9 Para tal efecto habría que mirar las versiones finales de las leyes anuales de presupuesto.

En segundo lugar y a partir de este diagnóstico, se formulan unos programas específicos para cumplir con los objetivos planteados para el sector. Son siete las áreas de diagnóstico tratadas en el documento¹⁰.

En primer lugar, el área de seguridad y Defensa nacional¹¹, en la cual se reconoce a los grupos alzados en armas y las organizaciones criminales y terroristas como las principales amenazas para la estabilidad y el progreso económico y social del país. Las Fuerzas Militares, bajo el liderazgo civil y con el apoyo de todo el Estado, son consideradas actores fundamentales para combatir tales amenazas.

En segundo lugar, la concerniente a la Fuerza Pública y Fuerzas Militares, en la cual simplemente se hace un recuento de su tamaño y principales rasgos en la evolución reciente. Allí se anota cómo, pese al crecimiento del pie de fuerza, se mantenía levemente por debajo del promedio de la región en las últimas décadas. Cabe señalar cómo, aunque el gasto militar comprenda lo destinado a la Policía, los lineamientos de política para este cuerpo son tratados en otro capítulo del Plan, rasgo indicativo del tratamiento dado a esta institución y de las tensiones interinstitucionales que se agravaron durante el período.

En tercer lugar, los recursos humanos, aunque el número de soldados voluntarios como parte del total venía creciendo en los últimos años, para 1994 un 80% era todavía aportado por el reclutamiento obligatorio. Se reconocía esto como dificultad ya que no había suficiente personal preparado para las operaciones contraguerrilleras. La alta rotación de las incorporaciones, se precisaba entonces, dificultaba los procesos de instrucción. Se calculaba que reemplazar los soldados regulares por soldados voluntarios costaría 4 o 5 veces más por año, razón de peso para no intentarlo entonces¹². En cuanto a la formación del pie de fuerza, se señalaba cómo cada año egresaban de las escuelas respectivas unos 1.100 oficiales y 3.000 oficiales. Sin embargo, se reconocía ya que la formación de este personal era inadecuada, tanto por las dificultades para completar los ciclos de instrucción, como por el carácter insuficiente y mal utilizado de los recursos asignados a estos propósitos. Todo lo anterior se traduciría, según el diagnóstico, en ineficiencias administrativas y operacionales.

En cuarto lugar, se advertía sobre los problemas en dos áreas de bienestar para el personal de estas instituciones, como la salud y la vivienda. Se señalaba la insuficiencia en la oferta, agravada y no resuelta

10 Todas las cifras relacionadas a continuación corresponden a las mencionadas en el documento del Plan (Departamento Nacional de Planeación, 2000).

11 El documento del Plan define la seguridad como "la situación de normalidad y tranquilidad derivada de la realización de los fines esenciales del Estado". La defensa nacional sería "la organización y empleo de los recursos humanos, morales y materiales de la nación, para garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial, orden constitucional y la convivencia pacífica" (Departamento Nacional de Planeación, 2000: 107).

12 Resulta también paradójico que el gobierno Pastrana, con un entorno fiscal aún más crítico, si tomara la decisión de cambiar el carácter del pie de fuerza de voluntario a profesional, con razones centradas en las necesidades del conflicto y sin dar pie a ninguna discusión pública sobre su conveniencia y sus limitaciones.

por la recientemente expedida Ley 130/94 que apenas empezaba a aplicarse. El caso de la vivienda era similar, con una demanda muy superior al inventario de casas y apartamentos fiscales. Las normas establecidas implicaban una alta rotación. Un militar debía pasar dos años por fuera del sistema por cada dos años dentro de la vivienda fiscal. El déficit estaba alrededor de las 5.500 viviendas.

En quinto lugar, estaban los aspectos logísticos, donde se hacía énfasis en las limitaciones existentes para cumplir adecuadamente su misión. Las raciones cubrían un 10% de las necesidades y los equipos de campaña un 44%. Debido a la dispersión de las operaciones en el territorio nacional, el problema de movilidad se había detectado como crítico. Se estimaba que el transporte terrestre sólo cubría un 33% de los requerimientos, y había problemas de mantenimiento de vehículos, déficit en munición y armamentos.

En sexto lugar, se hacía referencia al apoyo a la comunidad que, como parte de las misiones de las FEMM., incluía también la prestación de otros servicios como salud, obras de infraestructura, servicios educativos, transporte y atención de calamidades. Además, se hacía referencia a dos servicios bajo la responsabilidad de las FEMM. como son Satena y la Defensa Civil. A pesar de reconocer su importancia, se dejaban entrever las contradicciones ante la escasez de recursos y la proliferación de tareas y responsabilidades en un contexto de agravamiento del conflicto.

Finalmente, se hacía mención a la planeación, seguimiento y evaluación del funcionamiento de estas instituciones. Al respecto, se señalaba que en los primeros años

de la década de los noventa se realizaron esfuerzos institucionales para mejorar la planeación del sector y, con esto, llegar a la eficiencia en el uso de los recursos. Se citaba, por ejemplo, la creación de la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, se presentaban problemas por la falta de un sistema de información homogéneo para las tres fuerzas, el Ministerio de Hacienda y el DNE. Se mencionaban las dificultades del proceso de contratación y adquisiciones, en particular las financiadas por el crédito público externo, que en el caso de la disponibilidad de equipo militar podía tardar hasta año y medio desde el momento de su compra.

A partir de este diagnóstico, amplio y complejo, en algunos aspectos muy general y en otros con detalles que alarman, es factible rescatar los principales programas del gobierno para este sector. Se establecieron tres objetivos básicos:

1. Contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad individual y colectiva en la sociedad;
2. Concurrir, con las diferentes agencias del Estado y la comunidad en general, a la promoción de una cultura referente a la Defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial;
3. Incrementar los niveles cualitativos del servicio, avanzando hacia la constitución de unas FEMM. cada vez más capacitadas, mejor dotadas y asegurando un mayor nivel de bienestar para todos y cada uno de sus integrantes (Departamento Nacional de Planeación, 2000: 107).

Para el cumplimiento de tales objetivos se definieron siete programas específicos, a partir de los cuales se diseñaron los subprogramas del gasto (véase cuadro 5).

En primer lugar, el mejoramiento de la capacidad técnica para un empleo eficiente de los recursos. La idea principal de este programa fue mejorar la movilidad de las FFMM en todo el territorio nacional con el fin de incrementar la capacidad de respuesta frente a las amenazas, y tener una constante ofensiva militar. Mediante el mejoramiento del transporte terrestre, fluvial y aéreo, se quería reducir el tiempo entre un ataque y la presencia de efectivos militares. También se quería aumentar la capacidad de realizar acciones ofensivas, mediante equipos para el combate nocturno. El punto principal de este programa fue la activación del destacamento aéreo del Ejército, mediante el cual esta fuerza tuvo bajo su control una flotilla de helicópteros y aviones para el transporte de equipos y hombres.

En segundo lugar, el fortalecimiento del sistema logístico a través de la construcción de más instalaciones militares en el territorio, de tal manera que se lograra mayor presencia. También se quería mejorar las

condiciones de alojamiento de las guarniciones ya establecidas, sobre todo las de las zonas fronterizas y las de orden público. Se quiso dedicar parte importante de los recursos a la reposición del parque automotor y a mejorar la capacidad de mantenimiento.

En tercer lugar, para comunicaciones e inteligencia se quiso implantar el Sistema Nacional de Inteligencia, para así tener una acción coordinada de las diferentes agencias del Estado. También se quería mejorar la capacidad técnica para potenciar la obtención y análisis de la información. En el área de comunicaciones se quería desarrollar un sistema de enlace y transmisión de datos, unificado para todas las fuerzas. Parte de esta modernización pretendía utilizar la tecnología satelital para así eliminar la vulnerabilidad existente en las estaciones repetidoras.

En cuarto lugar, se quería atender la capacitación y modernización de las Fuerzas Militares, mediante el mejoramiento del nivel de profesionalización de los miembros del sector Defensa. Esto implicaba la capacitación en las áreas administrativa, pero sobre todo la formación para la actividad militar.

CUADRO 5
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN
MINISTERIO DE DEFENSA
1995-1998
Pesos reales

	1995	1996	1997	1998
Presupuesto de funcionamiento	889.564.941.600	1.159.155.269.079	1.401.255.069.846	1.818.836.469.880
Presupuesto de Inversión	146.465.793.373	272.842.436.200	762.908.141.000	303.087.662.000

Fuente: Sección Ministerio de Defensa, Presupuesto General de Gastos, Plan de Desarrollo, 1994-1998.

En quinto lugar, se determinaba la promoción de los derechos humanos para lo cual se diseñaron programas para la capacitación del personal en estos temas mejorando los manuales que rigen su divulgación en la formación y el entrenamiento de la tropa. También se pretendía avanzar en la creación y el desarrollo de las oficinas de derechos humanos en las guarniciones del país. Paralelamente a esto, se quería fortalecer el sistema de la justicia penal militar.

En sexto lugar, para el bienestar y la seguridad social se proponía mejorar el nivel de vida los miembros de las FF.MM. y sus familias. Se pretendía ampliar el servicio de salud mediante la vinculación del nuevo sistema de salud de las FF.MM. con entidades públicas y privadas. También se puso en funcionamiento el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, y se dio gran énfasis al funcionamiento del Hospital Militar como el eje de todo el sistema. Se propuso poner en marcha centros de salud regionales y locales.

Finalmente, para el apoyo a la comunidad, se proponía mejorar la capacidad humana y operativa de la Defensa Civil. Para Satena, se buscaban las condiciones para mejorar la prestación del servicio a nivel nacional. Finalmente, se quería mejorar la capacidad de las FF.MM. en acciones que las acerquen a la población civil. También se quería mejorar la cooperación con otros organismos estatales en actividades como las elecciones o el cuidado del medio ambiente.

La aplicación concreta de estas políticas fue contradictoria y tuvo que acomodarse a los avatares que sufrió el gobierno en el terreno político e internacional, a las

urgencias del agravamiento de la situación de orden público y a las crecientes restricciones derivadas de la tendencia al estancamiento que sufrió la economía colombiana y, en particular, los recortes en el gasto que se propiciaron, dado el magro panorama de las finanzas públicas. Para el final del período se tenía la sensación de una ineficiente utilización de los recursos crecientes asignados, idea que no necesariamente se corresponde con lo sucedido. Parece válida en relación con la inteligencia y posiblemente con la aviación del Ejército, pero no es tan fácilmente asignable al conjunto del gasto y al conjunto de lo desarrollado por las instituciones armadas. Es necesario considerar dos factores que obligan a atenuar la imagen señalada y a un examen mucho más cuidadoso de las cifras. En primer lugar, el recorte temporal puede resultar sesgado, pues muchas de las decisiones de gasto, especialmente en inversión, apenas ofrecen resultados en un lapso de 18 meses o más. En tal sentido, por ejemplo, los recursos obtenidos por la vía de los llamados *bonos de guerra* en 1997, apenas surtieron efecto para la institución a partir de 1999. Adicionalmente, la magnitud y complejidad de las instituciones militares y del Ejército en particular, conducen a un examen que necesariamente tiene que ser más detallado, preciso y ajustado, so pena de incurrir en afirmaciones y generalizaciones facilistas, llamativas, pero erróneas. Ejercicio éste que se está adelantando en la investigación, pero del cual todavía no hay resultados definitivos.

No obstante, en la indagación se pudo constatar que, en relación con el manejo del presupuesto militar, resulta difícil y hasta inconveniente la valoración del desempeño institucional, y en particular, la evaluación del manejo del presupuesto

militar, dado que no es un campo en el que los miembros del Ejército tengan la autonomía suficiente para tomar decisiones y llevar a cabo proyectos que sean considerados por ellos mismos como necesarios. No existe, dentro de la programación presupuestal, un ámbito reservado para las decisiones del Ejército. El gasto en Defensa y seguridad de un país como Colombia, antes que reflejar el desempeño del Ejército como institución, refleja el comportamiento de una cifra que se encuentra en manos del gobierno central y sobre la cual varias instancias estatales deben decidir, antes de que ésta se convierta en recursos a disposición de los miembros del Ejército.

Dada la magnitud del trayecto para la toma de decisiones presupuestales, los altos componentes inerciales y la cantidad de instancias que participan en él, identificar la etapa designada exclusivamente para las determinaciones de los miembros del Ejército resultó de crucial importancia. Esta etapa fue identificada como aquella en la que se realiza la solicitud de proyectos del Ejército al *banco de proyectos* (BPIN)¹³.

En lo que hasta ahora se ha examinado, se han podido encontrar características que describen el desempeño de los militares en el manejo del presupuesto y que pueden explicar el origen de las deficiencias o virtudes en la coherencia de los proyectos y en la planificación del uso presupuestal.

A este respecto, el mapa de la programación presupuestal es el siguiente (*ver* diagrama de flujo de la página siguiente):

Si se analizan los proyectos para el periodo 1994-1998 se puede constatar que el presupuesto destinado al Ministerio de Defensa Nacional se ejecuta en tres partes fundamentales para cada una de las unidades ejecutoras que componen la Fuerza Pública:

Fuerza Aérea, Ejército, Armada y Comando General. Estas tres partes son las siguientes: Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión. Las dos primeras, agrupan cuentas tales como gastos de personal, gastos generales, transferencias, y servicio de la deuda interna y externa. Estas cuentas son altamente invariables por su naturaleza.

Queda entonces lo correspondiente a inversión como la única instancia en la cual es posible intervenir. Los cambios en esta instancia se traducen en transformaciones en el presupuesto. Es allí también donde tienen injerencia las Fuerzas Armadas, y en este caso específico el Ejército, para promover proyectos que respondan a sus necesidades.

Los proyectos de inversión sugeridos por las diferentes Fuerzas realizan un recorrido antes de ser llevados a cabo. Cada proyecto sujeto a un formato especial debe estar inscrito en el banco de proyectos (BPIN) el 1º de enero de cada año. Posteriormente, la oficina de planeación de cada una de las fuerzas envía los proyectos de inversión a la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Más tarde se lleva a cabo una reunión con el pre-comité funcional,

13 Se han identificado las distintas fuentes: fichas por proyecto, proyectos aceptados y denegados, desde las cuáles se puede evaluar esta información y se está profundizando en su seguimiento.

CUADRO 6
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN. APROPIACIÓN DEFINITIVA
1995-1998*

	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)
Ejército	22.71	27.68	36.65	32.07
Icfes**	3.45	5.19	1.29	1.66
Foneje***	0	1.11	0	0
Armada	13.75	15.01	24.10	20.34
FAC	26.97	21.92	16.31	18.49
Total*	300,494	494,105	396,154	338,209

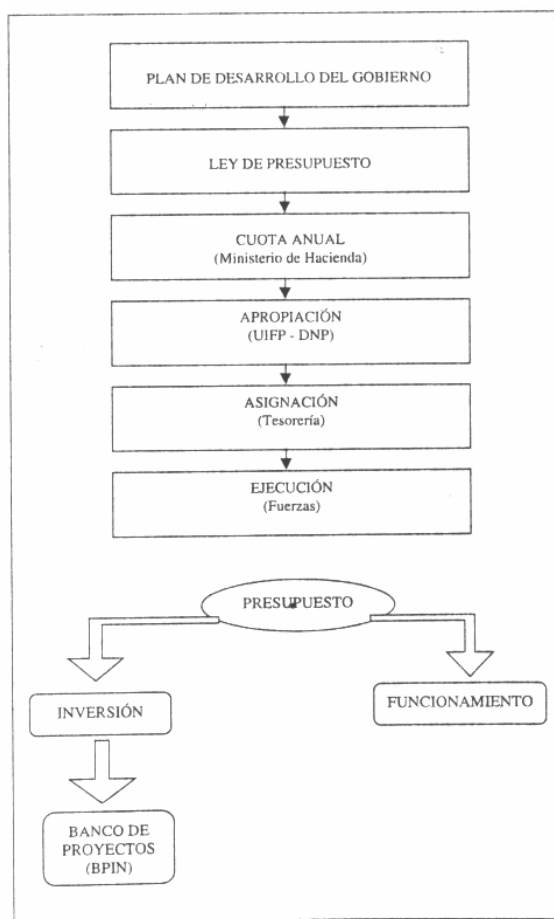
Nota: *porcentajes sobre presupuesto de inversión total Ministerio de Defensa.

**Inst. Casas Fiscales del Ejército.

***Fondo Rotatorio Ejército.

**** "Millones de pesos de 1998.

Fuente: "Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Nacional de Planeación, presupuesto de inversión total. MDN y DAS, Apropiación Definitiva 1995-2000.



donde se revisan todas las propuestas de proyectos de inversión. En consecuencia, el ámbito de injerencia presupuestal está bastante acotado y sujeto a procedimientos similares a los de cualquier otra instancia estatal. Quedan por ello dependientes de la capacidad de negociación de grandes proyectos de la cúpula o a la capacidad de la institución para priorizar internamente sus necesidades y negociarlas en las instancias descritas.

Si se examina la evolución de la inversión del Ejército por sectores en el período estudiado, se tiene, en primer lugar, la proporción de inversión del Ejército en relación con la inversión total, aumentó notablemente para el año de 1997, y, en segundo lugar, proporcionalmente la inversión en las Instituciones y Casas Fiscales del Ejército aumentó en mayor grado para este año. Ello indica que, si bien 1997 puede ser reconocido como un año excepcional en los montos de inversión, una porción nada despreciable se dedicó al bienestar de sus miembros, atendiendo una de las necesi-

dades más sentidas, tal y como se mencionó en la referencia al diagnóstico.

Luego del análisis efectuado y si se piensa en la necesidad de perfilar un modelo para la programación y análisis del gasto militar en Colombia (Deger y Sen, 1995), hay que tener en cuenta los siguientes elementos. Por un lado, debe reflejar bien el problema de la limitación de recursos, dado que el gasto militar en Colombia está estrechamente ligado con todo el diseño del presupuesto nacional. En este sentido, los recursos destinados a los militares 'compiten' con otras partidas del presupuesto en las diferentes instancias de sus asignación.

Por otro lado, debe expresar bien la situación del conflicto armado colombiano, cuya dinámica también va a determinar los niveles de gasto destinados al sector Defensa. El modelo debe dar cuenta de esto" al incluir los factores estratégicos, el tamaño y la capacidad militar de un enemigo, que para el caso de las FEMM, son los grupos armados por fuera de la ley. Esto se puede ver en la propuesta del gobierno Samper para el sector Defensa, donde los programas más importantes son aquellos destinados a enfrentar la acción militar del enemigo: mejoramiento de la capacidad técnica y fortalecimiento del sistema logístico (véase cuadro 5).

Sin embargo, el modelo no puede ignorar otros aspectos que resultan de la mayor relevancia para analizar el gasto militar en el período 94-98, como es el caso del aspecto 'inercial' del gasto militar¹⁴. Es

decir que el gasto en un momento t , va a depender de los niveles del gasto para los momentos $t-1$, $t-2$,... En el tema militar esto es particularmente cierto para los diferentes rubros que componen el gasto. Esto se ve para los Servicios Personales, donde hacia el futuro se deben asumir los costos de nómina del personal contratado en un momento dado. En el caso colombiano, este rubro del gasto militar en el período de interés está muy influenciado por la nivelación salarial contemplada en la Ley 4 de 1992. El rubro de Transferencias también es importante en este sentido, ya que en el caso colombiano el régimen de pensiones y seguridad social para los militares en retiro debe ser asumido por la parte del presupuesto destinada al sector (este rubro también es afectado por la Ley 4/92). Hay que recordar que en la Ley 100 de 1993 de reforma a la seguridad social, no se incluyó a los militares. El rubro de Gastos Generales también es afectado por la inercia de los niveles del gasto anterior en la medida en que la adquisición de bienes y servicios para la operación del sector, implica que para su funcionamiento se deben adquirir en el futuro equipos adicionales. Por ejemplo, la compra de armas de dotación en un momento dado implica que en el futuro se deberá ir adquiriendo más munición. En el caso colombiano, el único renglón que no presenta estas 'inflexibilidades' es el de Inversión. Aunque esto vaya en detrimento de la eficiencia del sector, en el gasto militar éste es el renglón de ajuste, lo que lleva a los casos que se diagnosticaron en el Plan de Desarrollo de Samper, por ejemplo el de los vehículos fuera de uso por falta de mantenimiento.

14 Smith (1995) también propone un modelo dinámico de gasto militar.

Otro aspecto importante del período analizado, que debe ser tenido en cuenta por el modelo, es la particular coyuntura política que vivió el gobierno de Samper por el llamado Proceso 8.000. En un régimen político de un país en desarrollo, el estamento militar se constituye en un soporte fundamental de los gobiernos democráticos¹⁵. Es decir que en los momentos de crisis que afrontan estos gobiernos, los militares se convierten en actores principales de la escena política, ya que si se presentan otras circunstancias, las FF.MM. pueden llegar a quitarle el respaldo institucional al gobierno; o pueden también colaborar en su derrocamiento; o en el caso más extremo, pueden constituirse en una dictadura militar después de dar un golpe de Estado.

A manera de hipótesis, en este trabajo se plantea que la crisis política del Proceso 8.000 que debió afrontar el gobierno de Samper, llevó a que en el país fueran muy viables los dos primeros escenarios señalados. Por un lado, se dio en las FF.MM. una especie de separación entre los oficiales que apoyaron a Samper (i.e. Gr. Bonnet) y los que se alinearon en una línea más crítica hacia el gobierno (i.e. Gr. Bedoya). Por otro lado, se manejaron diversas tesis sobre la participación directa o indirecta de oficiales del Ejército en los llamados "ruidos de sables", es decir, en intentos por deponer al gobierno de Samper. Todo lo anterior se puede relacionar con el gasto militar, ya que éste es uno de los mecanismos que el gobierno de Samper habría empleado para asegurarse el apoyo de las FF.MM. ante las circunstancias políticas por las que atravesaba el país.

Con base en los comentarios anteriores, se pueden plantear las especificaciones para llegar a determinar una demanda por gasto militar en el período estudiado. Ella implica que la seguridad está en función del nivel de gasto militar, de las capacidades militares de los grupos insurgentes al interior de las fronteras y de las posibles amenazas a la soberanía nacional, que para el caso colombiano sería principalmente Venezuela. La función de estabilidad política estaría determinada por la estabilidad del gobierno que va a depender de las capacidades de la oposición política; del apoyo político que logre obtener el gobierno por parte de diversos sectores civiles; y del apoyo de las FF.MM. La restricción presupuestaria del gobierno incluiría igualmente el impacto en el momento t del nivel y de los precios del gasto militar en períodos anteriores.

Con las especificaciones anteriores, se obtendría una demanda de gasto militar para el período Samper que estaría determinada de manera general por la restricción de recursos, la función de seguridad y la de estabilidad política. De manera más específica, la demanda por gasto militar se definiría por el conjunto de las variables mencionadas en función de este gasto. Para todas las variables se espera una relación positiva con el gasto militar, excepto para el apoyo político, que tendría un signo negativo, ya que el gobierno entre más apoyo reciba de los sectores civiles menos recursos deberá destinar para asegurarse el apoyo de las FF.MM.

En consecuencia, en esta parte del artículo se vio cómo el gasto militar ha estado

15 En esta dirección, un modelo sobre las relaciones entre civiles y militares en Colombia es presentado por Andrés Dávila (1998).

determinado no sólo por consideraciones económicas y de índole presupuestal sino también por las consideraciones estratégicas que se hagan sobre las amenazas a la Defensa y la seguridad. También se hizo énfasis en la importancia de la economía política, en la medida en que en un país como Colombia, las Fuerzas Militares y el Ejército, en particular, juegan un papel fundamental para conservar la estabilidad de las instituciones.

Basado en lo anterior, se abren nuevas maneras de aproximarse a lo que es el problema de la eficiencia del gasto militar. La idea tradicional es que ésta se mide en función de los resultados operativos de las FF.MM. en las áreas definidas por el gobierno (lucha contra la guerrilla, contra la delincuencia, contra las amenazas a la soberanía...).

Sin embargo, existen otros parámetros para evaluar la eficiencia.

En primer lugar, está la medición con base en los resultados administrativos del sector, y en función de la eficiencia en la asignación de los recursos basada en la restricción presupuestal.

En segundo lugar, está la eficiencia que logran las FF.MM. en sus misiones comunitarias con la población civil (acciones cívico-militares, construcción de infraestructura...).

Finalmente, la eficiencia de las FF.MM. debe medirse también, con base en los resultados de su función de mantenimiento de la estabilidad del régimen político y de soporte al gobierno constituido.

De acuerdo con las posibilidades anteriores, se debe decir que si bien la eficiencia administrativa y operacional de las FF.MM. ha sido tradicionalmente cuestionada, también se debe tener en cuenta la eficiencia de la institución en términos de su función social hacia la comunidad, y sobre todo su eficiencia a nivel del régimen político. Si bien en el gobierno de Samper los resultados administrativos y operacionales parecen no haber sido positivos, las FF.MM. habrían sido muy eficientes en la medida en que mediante su subordinación al poder civil, permitieron la estabilidad del gobierno en el poder. Empero, esta formulación requiere ser precisada adecuadamente.

CUADRO 7

DISTRIBUCIÓN POR PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO EN DEFENSA 1995-1998
(propuesta contemplada en el Plan de Desarrollo)

Programa	Miles de pesos de 1994	Porcentaje del total
Mejoramiento de la capacidad técnica	521.791.161	62,8
Fortalecimiento del sistema logístico	122.151.265	14,5
Desarrollo de inteligencia y comunicaciones	97.637.644	11,5
Modernización y capacitación	11.799.931	1,5
Justicia penal militar y derechos humanos	1.688.436	0,2
Apoyo a la comunidad	11.900.073	1,5
Bienestar y seguridad social	65.331.492	8
Total	832.300.002	100

Fuente: Plan de Desarrollo. El Salto Social-cálculos de los autores.

Adicionalmente, cabe proponer que para cualquier consideración sobre el gasto militar en Colombia hay que tener en cuenta que: la evolución del gasto militar está estrechamente relacionada con la evolución de la capacidad militar de la guerrilla o los grupos insurgentes; factores de amenaza como el narcotráfico y el terrorismo han propiciado un aumento sostenido del gasto en seguridad y Defensa; la dotación militar para la disuasión en la hipótesis de un conflicto externo es un argumento poco probable por ahora para el caso de Colombia; y las decisiones de gasto señalan la ausencia de una estrategia de Estado y la debilidad de las políticas en este campo. Este rasgo impide la ejecución de una estrategia coherente y permanente que permita fijar objetivos de largo plazo y mecanismos para alcanzarlos.

CONCLUSIONES

Como se hace manifiesto en el desarrollo del trabajo, se ha conseguido una gama amplia de información sobre el desempeño del Ejército en el período Samper. En el estado actual del proyecto, es posible, además de una descripción básica sobre su composición y funcionamiento, adentrarse en tres de las múltiples temáticas que sería fundamental abordar. Si bien hay planteamientos, preguntas e hipótesis comunes que apuntan a recobrar una lógica de debilitamiento como tendencia crítica del período en lo atinente al desempeño de la institución, el examen de cada temática muestra la complejidad y amplitud del objeto de estudio y llama la atención sobre la necesidad de generalizar muy tímidamente y luego de profundizar suficientemente en las áreas escogidas. Esto es, ante todo, lo que se propone en cada una de las temáticas. Y allí hay descubrimientos claves y constataciones significativas.

La principal de ellas apuntaría a mostrar cómo, si bien resulta válido catalogar el conjunto del período y al conjunto de la institución como de debilitamiento y tendencial crisis en el desempeño, el examen de cada aspecto permite ingresar a un terreno muy rico en información y desarrollo, propio de la organización burocrática y militar de mayor tamaño en el país. Por ello, y en el estado actual, previo al establecimiento sistemático de interacciones entre los tres asuntos seleccionados, hay evidencia de esa interacción y de razones que apareciendo en una temática le dan sentido a las otras dos.

Si se tiene en cuenta la referencia inicial a alguna información básica, lo que primero cabe destacar es el peso específico del factor de desenvolvimiento inercial de la institución dado por su tamaño, por la incidencia de lo histórico e institucional y por la alta dependencia, tanto del tamaño como de los recursos asignados que si bien han aumentado en términos reales, muestran un desempeño lleno de oscilaciones. Ello hace que los cambios inducidos o intentados, tanto en las relaciones entre civiles y militares, como en el desempeño operacional militar y, también, en el uso de los recursos, tengan un matiz de relatividad y acotación. Sin que el desempeño durante el período Samper sea estático y constante, los cambios pueden ser vistos como marginales, tangenciales, aunque algunos de ellos tengan hondos efectos en la situación y papel de la institución en el período subsiguiente. Pero este resultado difícilmente puede deducirse de una decisión o voluntad política del gobierno, de la cúpula o de la propia institución y es más bien el producto de una particular convergencia de situaciones y procesos como los sucedidos.

En tal sentido, la caracterización de las relaciones Ejecutivo-cúpula militar en la tensión entre contestación obstaculizante y el soporte transaccional, va a resultar institucional y políticamente desfavorable a la institución como efecto de lo sucedido a nivel operacional militar. Los reiterados fracasos militares de la segunda mitad del período desestructuran los posibles efectos positivos del esquema desarrollado. En relación con el Ejecutivo, porque le permiten retomar una posición de superioridad en las relaciones luego de haber asegurado su respaldo institucional en los momentos más críticos y posicionan el tema de la reforma militar como inevitable, aunque ello le correspondiera como tarea al siguiente gobierno. En relación con la opinión, porque si bien la institución mantuvo en las encuestas un alto nivel de apoyo, la ecuación mayores recursos: peores resultados dejó a la institución inerme ante las decisiones políticas que se tomaran. De nuevo, el gobierno Samper alcanzó a gozar de algunas ventajas con esta situación y supo manejarla al culminar con una cúpula de plena confianza para su labor, pero sería el gobierno Pastrana el que mayormente podría hacer uso de un efecto inesperado pero útil al menos para dar inicio a su política de paz.

En el terreno operacional, el examen permite constatar tres hallazgos significativos además de uno relativamente obvio como lo es la ausencia de una articulación entre política y estrategia. El primer hallazgo se encuentra al constatar que las debacles operacionales obedecieron a una combinación de incapacidad de reacción inmediata ante un cambio táctico, de la guerrilla, agravado por derrotas de tipo tradicional contra varios tipos de unidades entre ellas las supuestamente especializa-

das en el combate contraguerrillero. El segundo hallazgo es el desgaste de un mecanismo de cambio táctico como lo fueron las brigadas móviles, visible por su ineficiencia militar, pero producto de su entrada en la dinámica inercial y burocrática de funcionamiento del conjunto de la institución. El problema ante esto es la lentitud de reacción, entendible por la dimensión de la organización, pero evidentemente crítica para su labor ante las urgencias del conflicto. Queda por indagar si esta lentitud en la reacción se vio agravada por el debilitamiento de la institución y las tensiones a que se vio sometida.

En el examen del gasto, llama la atención hacia la necesidad de profundizar aún más en el manejo del tema para salir de ciertos lugares comunes como el supuesto crecimiento inusitado de los recursos asignados. Como tendencia en el período, sí hay un incremento, no el más significativo de los últimos quince años y en parte derivado de decisiones de gobiernos anteriores. Tal incremento está sujeto a rigideces que evitan que los recursos puedan utilizarse rápidamente y en aquello que opinión y sectores civiles exigen como muestras de eficiencia. En esto, además, los problemas fiscales del país afectan claramente a la institución y de esfuerzos fiscales como el del año 97 apenas se ven sus resultados en el año 99 y posteriores. En esto parece haber una tremenda paradoja: la lógica de relación Ejecutivo-cúpula en el contexto del conflicto va a dar un resultado en apariencia plenamente favorable a la institución, con los recursos adicionales conseguidos con los bonos de guerra y la atención especial prestada al tema de las necesidades de estas instituciones. Sólo que la temporalidad de los sucesos va a echar por la borda ese resultado: las derrotas milita-

res se agravan durante el 97 y 98, mientras que los recursos apenas llegan en el 99.

Como se ve, el esfuerzo de articulación está todavía por pulir, pero hay información, hallazgos y primeras interpretaciones que ofrecen un panorama interesante aunque preocupante de lo sucedido con la institución en ese período. Si se piensa en lo que ha pasado después, las preguntas, las paradojas y las hipótesis obligan a ser muy riguroso y preciso en los resultados analíticos obtenidos y a no olvidar que el carácter paradójico del desempeño institucional en el período y su tendencia crítica fundamentalmente obliga a centrar la atención en cómo pudieron concatenarse un esquema prevaleciente de relaciones Ejecutivo-cúpula militar, los desarrollos operacionales y las restricciones y prioridades del gasto.

De todo ello, tiende a aparecer un planteamiento que articule y señale líneas de causalidad más nítidas, en principio marcadas por una tensión muy fuerte entre ámbitos institucionales de decisión y acción y los rechazos y resquemores que provienen de los diversos sectores involucrados.

BIBLIOGRAFÍA

- Brzoska, Michael, "World Military Expenditures", en K. Hartley y T. Sandler, *Handbook of Déjense Economics*. Elsevier Science, 1995.
- Dávila, Andrés, *El juego de Poder: historia, armas y votos*, Bogotá: Ediciones Uniandes-Cerec, 1998.

- Deas, Malcom y Llórente, María Victoria (comp.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá: Ediciones Uniandes-Norma-Cerec, 1999.
- Diamint, Rut (ed.), *Control ávil y Tuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella-Nuevohacer-GEL, 1999.
- Deger, Saadet y SEN, Somnath. "Military Expenditure and Developing Countries", en K. Hartley y T. Sandler, *Handbook of Déjense Economics*, Elsevier Science, 1995.
- Departamento Nacional de Planeación, *Plan para la fuerza pública 1992-1996*, Bogotá: DNP. 1991.
- . "El gasto militar: desarrollo teórico y comparativo internacional". Informe 2, Justicia y Seguridad, Bogotá, abril de 2000.
- El papel de las Fuerzas Militares en una democracia en desarrollo*, Memorias de la Conferencia Internacional, 6, 7 y 8 de abril de 2000. Bogotá: Escuela Superior de Guerra, Pontificia Universidad Javeriana, 2000.
- Fuerzas Militares de Colombia, *Gestión 1998*, Santafé de Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1998.
- Ministerio de Defensa Nacional: *Memorias al Congreso, 1994-1998*, Bogotá: Imprenta Nacional, varios años.
- Presidencia de la República-DNP, *Las políticas de El Salto Social*. Documentos Conpes; tomo III, julio de 1995-diciembre de 1996.
- Revisión de prensa archivo del Cinep, 1994-1998.
- Smith, Ron, "The Demand for Military Expenditure", en K. Hartley y T. Sandler, *Handbook of Déjense Economics*, Elsevier Science, 1995.
- Soto, Andrés, Giha, Yaneth y Riveros, Héctor, "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en *Revista Cepal*, No. 69, Santiago, diciembre de 1999.